

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Luiz Antônio Alves de Azevedo

**POLÍTICA HABITACIONAL E A PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DE
ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM ITAJAÍ: 1997-2008**

Florianópolis
2008

Luiz Antônio Alves de Azevedo

**POLÍTICA HABITACIONAL E A PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DE
ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM ITAJAÍ: 1997-2008**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Erni José Seibel

Florianópolis
2008



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

**“POLÍTICA HABITACIONAL E A PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DE
ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM ITAJAÍ: 1997-2008”.**

LUIZ ANTONIO ALVES DE AZEVEDO

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua
forma final pelo Orientador e Membros da
Banca Examinadora, composta pelos
Professores:

Prof.º Dr.º Erni José Seibel
Orientador

Prof.º Dr.º Julian Borba
Membro

Prof.ª Dr.ª Joseli Maria Silva
Membro

Prof.ª Dr.ª Lígia Helena Hahn Lückmann
Coordenadora

FLORIANÓPOLIS, (SC), DEZEMBRO DE 2008.

Luiz Antônio Alves de Azevedo

**POLÍTICA HABITACIONAL E A PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DE
ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM ITAJAÍ: 1997-2008**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política e aprovada pela seguinte banca examinadora.

Prof. Dr. Erni José Seibel (Orientador)
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Julian Borba
Universidade Federal de Santa Catarina

Profª. Drª. Joseli Maria Silva
Universidade Estadual de Ponta Grossa

Florianópolis
17 de Dezembro de 2008

Em memória de meu irmão Claudemir, morto em acidente de trânsito quando seus projetos apenas se iniciavam, de meu pai, José Alves de Azevedo, cujas habilidades e árduo trabalho tornaram possível a superação da situação de vulnerabilidade em que nos encontrávamos, e de meu sogro, Raimundo Jinkings, cuja trajetória de vida e de luta é fonte de inspiração a todos que o conheceram.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é produto do esforço e dedicação de muitos amigos e companheiros de luta e de trabalho, aos quais agradeço imensamente. Foram tantas contribuições que é grande o risco de deixar um ou outro de fora. Em primeiro lugar agradeço a minha companheira Nise Jinkings, com quem compartilhei minhas agruras e vacilações teóricas; a minha filha Isabella Jinkings, pela ajuda na revisão; a meu genro e arquiteto Jorge Pauli, que muito me ajudou nas indicações bibliográficas; a meu filho Lênin Jinkings, pelo programa que desenvolveu para tabulação da pesquisa; e a minha filha Yaná J. Azevedo, pelas pesquisas realizadas na biblioteca da Univali.

Agradecimento especial ao meu orientador Erni José Seibel, aos membros da banca de qualificação professores da UFSC Julian Borba (sociologia) e Lino Fernando Bragança Peres (Arquitetura e Urbanismo), a meu professor de sociologia urbana na UnB Brasilmar F. Nunes. Destaque para as contribuições de Amarildo Madeira, Wilson Silva Jr (Tuto) e Ivan Junkes e Idalina, que me concedeu acesso aos arquivos do Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Itajaí..

Agradeço a meus amigos de Brasília e a todos que dedicaram parte de seu tempo para me conceder as entrevistas. Obrigado pela atenção da Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães.

Meus agradecimentos também a todos os servidores das Secretarias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária. Foram tantos que prefiro não nomeá-los, mas suas contribuições e apoio na realização da pesquisa de campo e levantamento de dados foram essenciais.

Por fim, a minha mãe, Dona Tereza, que me recebeu com muito carinho e com seus deliciosos pratos quando de minhas viagens para Itajaí para realizar o trabalho de campo.

Se há uma produção da cidade, e das relações sociais na cidade, é uma produção e reprodução de seres humanos, mais do que uma produção de objetos. A cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas.

Henri Lefebvre (2001, p. 46-47)

RESUMO

Esta dissertação analisa as políticas públicas habitacionais voltadas para os estratos sociais de baixa renda. Procura desvendar as razões de sua baixa efetividade no município de Itajaí, expressa na crescente coabitação e na propagação de assentamentos precários verificadas nas últimas duas décadas.

O estudo constata a inadequação dos projetos e dos financiamentos habitacionais baseados em recursos onerosos e em contratos de longo prazo, diante da incerteza, da instabilidade e do curto prazo que dominam o cotidiano das famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social.

A autoconstrução em assentamentos precários ou a coabitação é a alternativa aos valores dos aluguéis, incompatíveis com renda baixa e incerta. Proliferam os assentamentos precários, nos quais a fragmentação social, a violência, a desestruturação familiar, o trabalho precário e os baixos índices educacionais tornam as famílias ainda mais vulneráveis.

A baixa efetividade da política habitacional em Itajaí está relacionada à inadequação dos projetos às necessidades e capacidade de pagamento das famílias, ao predomínio de uma cultura política clientelista-assistencialista e à incapacidade das famílias de baixa renda em transformar os fatos em atos, forçando o gestor público a incluir em sua agenda a questão habitacional como prioridade. Tem relação também com a incipiente capacidade institucional da Prefeitura no período, o que dificultou a elaboração e a execução dos projetos.

Os altos investimentos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e a nova Política Nacional de Habitação provocaram mudanças qualitativas na capacidade institucional e nos investimentos habitacionais na cidade, a partir de 2007. A incorporação da participação popular e a integração entre Plano Diretor, regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários e produção habitacional abrem novas perspectivas para o setor

Palavras-chave: 1. Política habitacional; 2. Desigualdade sócio-espacial; 3. Vulnerabilidade social; 4. Planejamento e gestão..

ABSTRAT

In this thesis low-income public housing policies are analyzed. Causes of the low effectiveness of the latter policies in the municipality of Itajaí in the last two decades, expressed in an increase in shared housing and in the dissemination of precarious settlements, are sought for.

The study points to the ineffectiveness of the housing projects and funding programs based on onerous resources and long-term contracts, in face of the uncertainty, instability and short-term conditions, which dominate the day-to-day basis of families living in situations of social vulnerability.

Self-construction in precarious settlements and shared housing are alternatives to rents incompatible to low and uncertain incomes. Thus shoddy settlements, in which social fragmentation, violence, family disintegration, precarious labor and low educational rates, further domestic vulnerability.

The low effectiveness of the housing policies in Itajaí is related to the shortcomings of the projects, regarding financial necessities and capacities of families, the predominance of a political culture of clientelistic relief and the incapacity of low-income families of transforming facts into acts as to force administrators to place housing matters in the forefront of their agendas. It is also related to the particular incipient institutional capacity of the City Council of the period, which defied the elaboration and execution of the projects themselves.

The high investments of PAC (Accelerated Growth Program) and the new National Housing Policies brought about qualitative changes in the institutional capacity and housing investments of the city from 2007 on. The incorporation of popular participation and the integration of the Comprehensive Master Plan with land-use regularization, urbanization of precarious settlements and housing constructions open new horizons for the sector.

Keywords: 1. Housing Policies; 2. Social-spatial inequality; 3. Social vulnerability; 4. Design and management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: RM da Foz do Rio Itajaí-Açu e Bacia Hidrográfica do Itajaí	20
Figura 2: Assentamento precário Imaruí.	57
Figura 3: Localização dos assentamentos precários e conjuntos Bem Morar.....	62
Figura 4: Evolução da área urbana de Itajaí: 1940 -2005	88
Figura 5: Localização dos assentamentos precários em Itajaí, 2006.	94
Figura 6: Mapa de indicadores selecionados	113
Figura 7: Mapa do Índice de Exclusão/Inclusão Social (IEX)	117
Figura 8 – Comunidade Beira Rio	144
Figura 9– Loteamento Rio Bonito III, em Itajaí	145
Figura 10: Loteamento Popular da Murta	153
Figura 11: Casas da ocupação e do conjunto habitacional Mariquinha Brasil	155
Figura 12: Conjuntos habitacionais Bem Morar.....	166

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1: Domicílios particulares permanentes e vagos por situação do domicílio...	45
Tabela 2: Evolução do déficit habitacional urbano e do percentual em relação aos domicílios permanentes urbanos.....	46
Tabela 3: Percentual do déficit habitacional urbano na faixa de renda média familiar mensal de até três salários mínimos	48
Tabela 4: Distribuição espacial e renda média por bairro das famílias cadastradas no programa habitacional.....	52
Tabela 5: Inadequação dos domicílios urbanos por faixa de renda.	53
Tabela 6: Assentamentos hierarquizados a partir de indicadores de precariedade. .	63
Tabela 7: Evolução do número de domicílios permanentes e da população urbana.	68
Tabela 8: Evolução do número de empregos por setor.....	70
Tabela 9: Evolução da apropriação da renda por estratos sociais	100
Gráfico 1: Evolução da desigualdade na renda familiar per capita no Brasil.....	102
Tabela 10: Evolução do IDH-M, da Renda Per Capita, do Índice de Gini e da posição de cada município no ranking estadual	107
Tabela 11: Percentual da renda apropriada por diferentes estratos sociais.....	109
Tabela 12: Evolução dos Subíndices do IDH-M e posição no ranking estadual.....	111
Tabela 13: Relação entre religião, participação social e referencial de apoio em caso de necessidade das famílias	128
Tabela 14: Evolução da capacidade institucional no setor habitacional	147
Tabela 15 - Situação dos conjuntos Bem Morar.....	172
Tabela 16: Relação entre situação de trabalho do chefe de família e o seu tempo de permanência no último emprego	177
Tabela 17: Relação entre escolaridade e aprendizado da profissão.....	178

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

Acasmo	Associação Catarinense dos Sem Moradia
APA	Área de Proteção Ambiental
APVP	Anos Pontenciais de Vida Perdidos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAAP	Centro de Assessoria a Autogestão Popular
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CDDH	Centro de Defesa dos Direitos Humanos
CELESC	Centrais Elétricas do Estado de Santa Catarina
CND	Certidão Negativa de Débito
COHAB	Cooperativa Habitacional
COHAB/SC	Cooperativa Habitacional do Estado de Santa Catarina
DI	Desenvolvimento Institucional
DNOS	Departamento Nacional de Obras e Serviços
DRF	Departamento de Regularização Fundiária
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FHIS	Fundo de Habitação de Interesse Social
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional da Reforma urbana
HBB	Habitar Brasil BID
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INSS	Instituto Nacional de Seguridade e Saúde
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
MC	Ministério das Cidades
NUPLAN	Núcleo de Planejamento
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PES	Plano de Equivalência Salarial
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Habitação Popular
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMAT	Projeto de Modernização Administrativa e Tecnológica
PMI	Prefeitura Municipal de Itajaí
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POM	Programa de Orientação ao Migrante
PPI	Projeto Piloto de Investimentos
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Relatório Anual de Informações Sociais
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RM	Região Metropolitana
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFHU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SHIS	Sistema de Habitação de Interesse Social
SHISRF	Secretaria de Habitação de Interesse Social e Regularização

	Fundiária
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPDU	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
UEM	Unidade Executora Municipal
ULG	Unidade Local de Gestão
Univali	Universidade do Vale do Itajaí
URV	Unidade Real de Valor
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

Introdução	16
1. Políticas e necessidades habitacionais	24
1.1 Necessidades e carências habitacionais	40
1.1.1 Déficit habitacional	46
1.1.2 Domicílios inadequados	53
1.2 Assentamentos e ocupações precários	55
2. Produção e reprodução de assentamentos precários	64
2.1 Dinâmica econômica e migração	66
2.2 Investimentos públicos e valorização fundiária	79
2.3 A formação de uma periferia de baixa renda	86
3. Vulnerabilidade e exclusão social	99
3.1 Desigualdades e discrepâncias sociais	103
3.2 Exclusão e vulnerabilidade social	111
3.3 Fragmentação social e baixa participação	123
4. Capacidade de Gestão e governabilidade	134
4.1 Lutas por moradia e clientelismo	136
4.2 Baixa governabilidade e capacidade institucional	145
4.3 Especificidades dos conjuntos estudados	160
Considerações finais	181
Referências Bibliográficas	187
Apêndice	192
Roteiro básico aplicado nas entrevistas	192
Questionário Aplicado na pesquisa	193

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas cresceram as necessidades e carências habitacionais em Itajaí, expressas em uma elevada coabitação, na proliferação de assentamentos precários e informais espalhados pela cidade e no aumento do número de domicílios considerados inadequados. A esta situação os gestores públicos procuraram responder de distintas formas, tendo prevalecido, em cada circunstância, a execução das políticas habitacionais disponíveis nas esferas estadual e nacional.

Esta dissertação estuda as políticas habitacionais dirigidas à população de baixa renda, em Itajaí. Busca desvendar as causas estruturais e conjunturais da desigualdade sócio-espacial expressa na crescente coabitação e na proliferação de assentamentos precários e informais na cidade.

O trabalho de pesquisa foi estruturado tendo por objetivo responder à seguinte questão norteadora: por que as políticas habitacionais voltadas para os estratos sociais de baixa renda, geridas nos moldes tradicionais¹, têm tido baixa efetividade?

A partir dessa questão foi formulado o seguinte objetivo geral: compreender os elementos de interdependência que sustentam o perfil de baixa eficácia das políticas públicas no atendimento às demandas habitacionais para a população de baixa renda em Itajaí – SC, no período de 1997 a 2008..

Como objetivos específicos a pesquisa buscou (1) Analisar a relação entre o processo de urbanização e a estruturação do espaço urbano; (2) Determinar os elementos componentes do processo de luta dos grupos sociais de baixa renda pelo acesso à cidade; (3) Interpretar as conexões entre as práticas governamentais no processo de gestão de políticas habitacionais e as necessidades objetivas dos grupos sociais demandantes de tais políticas.

¹ A gestão nos moldes tradicionais é compreendida neste trabalho como aquela política habitacional financiada por recursos onerosos em contratos de longo prazo, formuladas de forma centralizada pelo governo federal, executadas pelo município de sem participação popular e sem qualquer integração com as demais políticas urbanas e sociais.

O trabalho contempla os programas habitacionais públicos voltados para a faixa de renda de até três salários mínimos na área urbana, destacando dois programas desenvolvidos no município a partir de financiamento do governo federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via Caixa Econômica Federal (CAIXA): os cinco conjuntos habitacionais Bem Morar e o conjunto Mariquinha Brasil.

A hipótese explorada nesta pesquisa é que a baixa efetividade da política habitacional está relacionada: (1) à inadequação dos projetos habitacionais às condições objetivas das famílias em situação de vulnerabilidade social, as quais têm renda baixa e incerta e estruturas familiares instáveis; (2) à baixa prioridade concedida pelos gestores municipais à questão habitacional, expressa pelo pequeno número de unidades habitacionais construídas, pelo predomínio do clientelismo em detrimento do planejamento e controle da ocupação do espaço urbano, e pela estrutura institucional insuficiente frente aos desafios do setor.

Os procedimentos de pesquisa contemplaram: (1) a realização de entrevistas abertas com servidores públicos e dirigentes municipais do setor habitacional; (2) a aplicação de um questionário com questões semi-estruturadas junto a moradores dos conjuntos habitacionais selecionados²; (3) o estudo de mapas sobre assentamentos precários e exclusão/inclusão social; (4) a análise de documentos, publicações e de estudos sobre a problemática; e (5) o estudo da literatura especializada.

No projeto inicial pretendia-se dar maior ênfase na exploração das motivações que levaram as famílias contempladas com unidades habitacionais a comercializá-las, prática recorrente em conjuntos habitacionais de baixa renda. A aplicação dos questionários junto a estas famílias, entretanto, tornou-se uma tarefa de difícil

² O roteiro das entrevistas e o questionário estão apensados ao final.

realização, face às dificuldades em localizá-las e à recusa destas famílias em conceder entrevista sobre o assunto³.

Apenas quando já havia concluído o trabalho de campo, em decorrência das ações desenvolvidas pela Secretária de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (SHISRF) foi possível obter nos processos de regularização fundiária dos apartamentos dos conjuntos Bem Morar, cartas manuscritas pelos proprietários, dirigidas ao Conselho Municipal de Habitação apresentando as razões da comercialização em desacordo com as regras do programa. A dúvida sobre a veracidade das justificativas apresentadas e a pequena quantidade de cartas foram razões suficientes para que estas informações tivessem um peso secundário na análise.

Outra mudança relevante realizada no projeto de pesquisa foi o período de estudo. A partir de 2007, a questão habitacional passou a ocupar uma nova posição dentre os projetos prioritários do governo municipal e uma nova institucionalidade foi constituída no setor. Volumosos recursos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) foram acessados, caracterizando uma ruptura com o período anterior. A abrangência da pesquisa foi então ampliada em dois anos, face à importância deste novo contexto para a hipótese da pesquisa.

Foram realizadas 14 entrevistas abertas com servidores e secretários municipais, com a Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e com lideranças que atuam ou atuaram no setor habitacional. Foram ainda entrevistados 27 moradores⁴ de dois projetos habitacionais: o Bem Morar, que consiste em cinco conjuntos construídos em diferentes bairros da cidade; e o Mariquinha Brasil, financiado pelo programa denominado Habitar Brasil BID (HBB), que pode ser caracterizado como reurbanização de favela. Além disso, foram

³ A dificuldade decorre da inexistência no cadastro da prefeitura dos endereços dos moradores que venderam seus imóveis nesta condição, mesmo porque o fizeram em desacordo com as regras. Como estava em andamento o processo de regularização foi possível localizar alguns endereços telefônicos. Foram feitas diversas ligações na perspectiva de marcar as entrevistas. Entretanto, logo que a questão era apresentada o interlocutor desligava o telefone. Em alguns casos as famílias aceitaram responder por telefone, mas o desligaram no momento de responder a questão relativa à motivação da venda da moradia.

⁴ As referências a todos entrevistados são realizadas sem citar nome ou qualquer outro dado, como forma de preservar a identidade dos mesmos, salvo nos casos expressamente autorizados.

elaborados um relatório e um banco de dados a partir do resultado das 27 entrevistas semi-estruturadas.

Os resultados desta pesquisa foram comparados com os dados de quatro estudos realizados em períodos distintos, duas junto aos moradores do assentamento precário Dona Mariquinha (que está sendo reurbanizado pelo programa HBB/BID), em 1992 e 2005⁵, uma junto aos moradores dos conjuntos Bem Morar, também em 2005⁶, e outra realizada junto a todos os 28 assentamentos precários identificados em 2006⁷. Os dados do cadastro de candidatos à moradia popular da Secretaria de Habitação de Interesse Social de Itajaí também foram tabulados e analisados.

O estudo abrange um período de doze anos, marcado, por um lado, pela consolidação da estabilização monetária, pela ampliação dos programas de transferência de renda, por maior seletividade das políticas públicas e pela redução da desigualdade de renda e, por outro, pela flexibilização e precarização das relações de trabalho, pela insegurança no emprego, pela instabilidade na aferição da renda e pelo aumento da violência urbana.

A pesquisa contempla, portanto, os dois mandatos da aliança política⁸ chefiada pelo prefeito Jandir Bellini (1997-2004) e o mandato do prefeito Volnei Morastoni (2005-2008)⁹. Na esfera federal contempla seis anos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e seis do mandato de Luís Inácio Lula da Silva.

A pesquisa empírica foi desenvolvida em Itajaí, cidade de porte médio localizada na região Sul do Brasil, no litoral Centro-Norte catarinense. Itajaí é uma cidade portuária, costeira¹⁰ e estuarina¹¹, que ocupa o 7º lugar em número de

⁵ A primeira pelo Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) e a segunda pelo Departamento de Habitação da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SPDU), da Prefeitura Municipal de Itajaí (PMI).

⁶ Também foi realizada pelo Departamento de Habitação da SPDU, em 2005.

⁷ Realizada pelo Instituto Êxitus (2006).

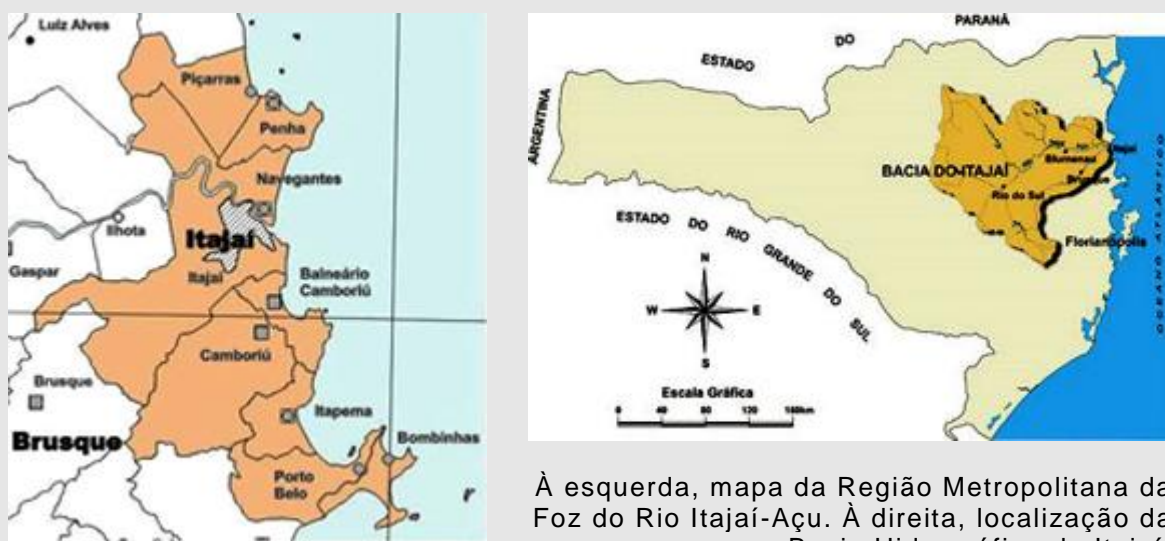
⁸ PPB, DEM, PSDB e outros.

⁹ PT, PMDB, PDT e outros.

¹⁰ Zona costeira é o espaço geográfico de interação do mar com a terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as faixas marítimas e terrestre. (ver PMI, 2005, p.22)

habitantes no Estado. É cidade-pólo da Região Metropolitana (RM) da Foz do Rio Itajaí, cujo núcleo metropolitano encontra-se conurbado, abrangendo as cidades de Itajaí, Balneário Camboriú, Navegantes, Camboriú e Penha. A área de expansão da RM é integrada pelos municípios de Piçarras (ao Norte), Itapema, Porto Belo e Bombinhas (ao Sul). Todos estes municípios estão situados às margens da BR 101, em distâncias de Florianópolis, capital do Estado, que variam de 48,78 km (Porto Belo) a 93,36 km (Piçarras).

Figura 1: RM da Foz do Rio Itajaí-Açu e Bacia Hidrográfica do Itajaí



À esquerda, mapa da Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí-Açu. À direita, localização da Bacia Hidrográfica do Itajaí.

Fonte: www.sc.gov.br/conteudo/governo/regionais/itajai.htm

A região é toda recortada por rios, que compõem as bacias hidrográficas do Rio Piçarras, do Rio Itajaí-Açu e do Rio Camboriú. A malha urbana de Itajaí é recortada pelos rios do Meio, Itajaí-Mirim, o original e o retificado¹², e pelos ribeirões

¹¹ Zona estuarina é o espaço geográfico onde se dá o encontro do rio com o mar, lugar onde o rio deposita os nutrientes que carrega em seu leito, constituindo-se em importante fonte de alimento para aves e peixes. A poluição tem sido o maior problema destas zonas. (Ver PMI, 2005, p. 31).

¹² Frente a sucessivas enchentes provocadas pelo sinuoso rio Itajaí-Mirim foi construído um canal em linha reta ligando este rio ainda na área rural com o Itajaí-Açu, passando pela malha urbana. Esta obra reduziu a incidência de enchentes, mas condenou à morte o leito original do rio, que sinuosamente divide Itajaí ao meio, geográfica e socialmente, já que os estratos sociais que se situam mais abaixo na hierarquia social residem predominantemente a noroeste de seu leito. Com a barragem construída pela prefeitura com recursos federais no rio retificado e a dragagem que está sendo feita em parceria com o governo estadual, o leito original do Itajaí-Mirim deverá ser recuperado.

da Canhanduba, da Murta, da Caetana e do Schneider. Todos recebem o esgoto recolhido pelas valas abertas ou pelas galerias pluviais que recortam a cidade¹³.

Foram constituídos bancos de dados a partir de questionários aplicados pelo Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Itajaí (CDDH), no início dos anos 1990, pelo Departamento de Habitação, em 2005, e por este pesquisador em 2007. Um pequeno banco de notícias e de fotos foi constituído a partir de recortes de jornais e fotografias encontrados nos arquivos do CDDH.

Esta dissertação encontra-se estruturada em seis partes: introdução, quatro capítulos e as considerações finais. O primeiro capítulo faz uma recuperação da trajetória das políticas habitacionais no país de forma a identificar pistas explicativas para a exclusão histórica dos estratos sociais de baixa renda do direito à moradia digna. Apresenta as linhas gerais das políticas habitacionais vigentes no período da pesquisa e faz uma radiografia das necessidades e carências habitacionais no Brasil e em Itajaí. Trata do déficit habitacional, da inadequação das moradias, dos aglomerados subnormais e dos assentamentos precários. Ao retratar com fatos, fotos e dados estatísticos a problemática habitacional na cidade demonstra a ineficácia (e também a ausência) das políticas habitacionais voltadas para os estratos de baixa renda.

O segundo capítulo aborda as transformações na estrutura econômica, o processo de urbanização e valorização fundiária e suas relações com a problemática, em especial com a produção e reprodução de assentamentos precários. Neste sentido, são abordadas a dinâmica econômica e a migração, os investimentos públicos, a valorização fundiária e a formação da periferia, com destaque para o papel da gestão do espaço e das políticas públicas municipais como fatores relevantes na explicação da valorização fundiária, da exclusão territorial e da formação de uma cultura assistencialista e clientelista, conseqüentemente, como dificuldades adicionais para a superação da problemática habitacional.

¹³ Itajaí não tem nenhum metro de esgoto tratado. São usadas fossas sépticas e o esgoto é lançado diretamente nos canais pluviais ou em valas a céu aberto.

O terceiro trata da situação de vulnerabilidade e exclusão social na cidade, com o objetivo de demonstrar a associação entre estes fatores e a problemática habitacional do estrato social de baixa renda. Demonstra que a instabilidade na aferição da renda e as situações de pobreza e vulnerabilidade social são fatores determinantes das necessidades e carências habitacionais, ao mesmo tempo em que se constituem nos principais obstáculos para a sua superação. Revela ainda um conflito temporal entre a política habitacional baseada em contratos de longo prazo e o cotidiano das famílias de baixa renda, dominado pelo curto prazo e pela instabilidade e incerteza em todas as relações, especialmente a de trabalho.

O quarto capítulo trata da gestão dos conflitos envolvendo a questão habitacional, a mobilização e a participação social, a capacidade institucional e de governo. Revela as distintas prioridades conferidas à questão habitacional: em períodos de mobilização, marcados por conflitos que conferiram visibilidade ao problema, e em períodos de baixa mobilização, nos quais houve maior participação institucional, mas pouca visibilidade para a questão. Mobilização e conflito, por um lado, apatia e participação institucionalizada, por outro. A inclusão recente da questão habitacional na agenda derivou não do acirramento e visibilidade dos conflitos, mas da disponibilidade de recursos ofertados pelo governo federal. O capítulo explora os resultados da pesquisa empírica realizada nos dois projetos habitacionais. E, ao fazê-lo, destaca a inadequação dos projetos às condições objetivas das famílias de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social, a baixa capacidade institucional do governo municipal para tratar da questão habitacional e o predomínio de um estilo de governo clientelista-assistencialista como fatores determinantes da baixa efetividade da política habitacional praticada no período.

Analisa, ainda, a gestão dos governos municipais no período, verificando a prioridade concedida à questão habitacional, as políticas adotadas, a conformação do aparato institucional para tratar da questão habitacional e os resultados apresentados para, nas considerações finais, realçar a necessidade de uma política pública que contemple as dimensões sociológicas e econômicas do fenômeno urbano, da qual a questão habitacional é parte integrante. Sugere, por fim, a realização de um trabalho social sistemático que integre as políticas públicas de

diversas áreas afins, tendo a ampliação da participação popular e o enfrentamento da situação de vulnerabilidade social das famílias como objetivos centrais, sem o que não há como superar a baixa efetividade da política habitacional para os estratos sociais de renda baixa e instável.

1. POLÍTICAS E NECESSIDADES HABITACIONAIS

A população de baixa renda sempre foi excluída do direito a uma habitação digna no Brasil. No período escravocrata os escravos viviam nas senzalas, que se constituíam, tanto no ambiente rural como urbano, em parte da construção da casa senhorial. O escravo era uma mercadoria e o proprietário tinha na habitação um meio de preservá-la e prolongar a vida e capacidade reprodutiva da força de trabalho. Habitação e cativeiro se confundiam (BLAY, 1978, p. 77).

O fim do sistema escravocrata coincide com o crescimento das cidades, com a imigração europeia e aumento das atividades comerciais e, posteriormente, industriais. As cidades recebem grandes contingentes de populações provenientes do meio rural e do exterior. A substituição da produção artesanal pela industrial e do trabalho escravo pelo assalariado implicou na separação do local de residência do de trabalho no meio urbano.

No meio rural são construídas, nas fazendas, colônias para abrigar os trabalhadores livres. Segundo Blay (1978, p. 78), “a habitação é uma forma de fixar e pagar, na base da troca, o trabalho do colono”. No meio urbano, as despesas com moradia teriam agora que ser cobertas pela renda auferida pelos trabalhadores. O custo das casas e terrenos localizados nas melhores regiões era muito superior à capacidade de pagamento dos trabalhadores, aos quais restava como alternativa viver em cortiços e casas de cômodos ou construir sua moradia em locais afastados da cidade, na periferia ou subúrbio. Nesta época, predominava o urbanismo denominado por Martins (2006), de *higienista embelezador*¹⁴. Nesta concepção de cidade a beleza artística dos edifícios era mais importante do que resolver os problemas de moradia popular.

As habitações coletivas proliferavam quando foram contidas pelas medidas higienistas adotadas para fazer frente à crise sanitária no final do século XIX e início do XX. Elas tiveram um forte conteúdo social e impactaram significativamente as

¹⁴ O modelo higienista embelezador prevaleceu até 1930 no urbanismo brasileiro. Prevalecia o modelo de cidade como uma obra de arte, local para ser divertir, fazer compras e negócios.

condições de moradia da população pobre. Os custos derivados das benfeitorias realizadas para atender as medidas de caráter higienista foram repassados para os aluguéis. As famílias que viviam em cortiços e nas casas de cômodos foram forçadas a deixar seus locais de moradia, seja porque não conseguiam arcar com a valorização imobiliária repassada para os aluguéis, seja em decorrência das ações das prefeituras contra as habitações coletivas. Em apenas um ano, 1904, o prefeito Pereira Passos “mandou derrubar 614 prédios antigos no centro do Rio de Janeiro”, expulsando os moradores de seus cômodos sem lhes oferecer qualquer alternativa, tendo a favela se tornado o destino de muitas famílias (PETTA, 1995, p. 19).

As empresas logo perceberam que lhes convinha construir conjuntos habitacionais próximos às suas fábricas. As chamadas vilas operárias surgiram no final do século XIX e se expandiram na primeira metade do século passado. Por considerá-las higiênicas, a prefeitura aprovava as plantas, que deviam ter “dois ou três quartos, uma sala, uma cozinha, latrina e quintal nos fundos”. As casas das vilas operárias eram alugadas pelo proprietário da empresa aos trabalhadores “cujo comportamento não entrava em conflito com os interesses do patrão”.

Além dos valores dos aluguéis, os operários reclamavam do controle e disciplina impostos nestas vilas pelos capatazes das empresas, que dificultavam a união e fortalecimento da organização sindical dos trabalhadores (PETTA, 1995, p. 20-21). Esta alternativa de moradia beneficiava apenas os trabalhadores das grandes empresas, que foram perdendo gradativamente o interesse por esse tipo de investimento.

Nas décadas de 1930 e 40, com a industrialização, a corrente migratória ocorre em direção às capitais dos Estados. As medidas higienistas já não conseguem impedir o crescimento dos cortiços e das casas de cômodos, que são divididas e compartilhadas como forma de reduzir o peso do aluguel. As habitações não conseguem abrigar a crescente migração. Surgem as favelas e os loteamentos precários da periferia. Foram tolerados por serem funcionais ao acelerado processo de urbanização e a uma economia sustentada no pagamento de baixos salários. A este fenômeno, caracterizado pelo não atendimento dos direitos básicos de cidadania, no qual as empresas e o Estado não se responsabilizaram inteiramente pelos custos da reprodução da força de trabalho, Kowarick (1979) denominou

espoliação urbana. Recebendo baixos salários e sem o amparo de políticas públicas de caráter redistributivo adequadas às suas necessidades e capacidade de pagamento, aos trabalhadores outra alternativa não restou do que a autoconstrução de suas moradias, com materiais de baixa qualidade e pouca durabilidade.

Com o crescimento das cidades há uma expansão das trocas e dos mercados e com eles da comercialização de casas e terrenos. O aumento da demanda por espaços construídos cresce e com ele o ramo imobiliário organizado em torno dos loteamentos, vendas de terrenos, construção e aluguel de moradias.

Em Itajaí, a Construtora Catarinense loteou e construiu a Vila Operária, visando explorar o mercado potencial derivado do crescimento da massa salarial proveniente dos empregos no porto e em atividades a ele conexas. A construção de moradias já não visava apenas ao seu valor de uso, mas também ao seu valor de troca. O mercado de habitações passa a atrair investimentos, os avanços técnicos possibilitam a racionalização da produção e

Assim como os objetos em geral passam a ser produzidos na fábrica, na produção de moradias também se observa a produção em série: as unidades não são mais construídas uma a uma, mas em dupla [geminadas], em série [correr de casas, avenidas e vilas], ou em grupos justapostos [conjuntos] e sobrepostos [edifícios de apartamentos] (VAZ, 1991, p. 139).

Em coerência com a produção fordista, as moradias são crescentemente estandardizadas e a continuidade dos avanços técnicos possibilita o desenvolvimento de novos materiais e modernos métodos de construção, dando origem aos edifícios de apartamentos. Esse processo de modernização contemplou apenas as famílias inseridas no mercado de trabalho que conseguiram acessar as moradias construídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e pela Fundação da Casa Popular, responsáveis pela construção de grandes conjuntos residenciais e únicos instrumentos de intervenção do Estado até o golpe militar de 1964 (BONDUKI, 2004).

Os IAPs atuavam com um plano que previa a construção e aluguel do imóvel para os trabalhadores e outro que visava a construção de casa própria. A idéia da casa própria unifamiliar foi difundida na sociedade, dentre outros motivos, por razões

de caráter ideológico. A aquisição da casa própria era vista pelas classes dominantes, em meados da década de 1940, como símbolo do progresso adquirido pelo trabalho. E a disseminação da pequena propriedade privada como uma forma de se contrapor às idéias comunistas e socialistas, concepção que vai ser retomada pelos militares em 1964, quando da elaboração da sua política habitacional (BONDUKI, 2004).

A proposição de construir e alugar ao invés de vender o imóvel era vantajosa para os IAP's que, desta forma, conservavam a propriedade, acumulando patrimônio essencial para o pagamento futuro das aposentadorias e pensões. Esta estratégia dos IAPs teve na Lei do Inquilinato¹⁵, que congelou os aluguéis por dois anos, promulgada por Getúlio Vargas, em 1942, seu principal obstáculo.

Segundo Bonduki (2004, p. 209),

a regulamentação do mercado de aluguéis a partir de 1942, ano em que os aluguéis foram congelados, constitui uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil e em São Paulo, desestimulando a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias.

Com os aluguéis congelados, reduziu a motivação para produzir moradias pelos IAPs e pelo mercado rentista, face ao comprometimento do retorno ou baixa rentabilidade. Neste contexto, com o intenso processo de urbanização brasileiro cresceram as favelas e a produção de moradias por meio da autoconstrução. Tanto a sociedade como o Estado passaram a admitir as moradias precárias e a casa própria em loteamentos clandestinos e ilegais. O modelo “higienista embelezador” começava a ceder terreno para o “obreirismo modernizante”, no qual mais importante do que a cidade “bela e limpa” era a cidade eficiente¹⁶ (MARTINS, 2006).

A avaliação da experiência dos IAP's e da Fundação da Casa Popular influenciou o projeto concebido pelo governo federal após o golpe militar de 1964. A

¹⁵ A Lei do Inquilinato foi promulgada em 1942, visando conter os aumentos excessivos que se registravam nos valores das locações, congelando os aluguéis por um período de 2 anos.

¹⁶ Segundo Martins (2006, p. 59) o *obreirismo modernizante* é um modelo de cidade que obtém sua consagração com a industrialização. A produção do espaço guarda uma estreita relação com “as funções da cidade definidas à priori, e, assim, realiza a passagem do belo ao eficiente”.

criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), regado com recursos permanentes oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a correção monetária sobre os financiamentos representaram uma tentativa de superar os problemas enfrentados no período anterior.

A opção pela produção da moradia popular pelo Estado com recursos onerosos¹⁷ garantiu uma fonte segura de recursos para financiar a habitação, mas inviabilizou a efetividade do programa para os estratos sociais de baixa renda. A remuneração familiar foi afetada pelo arrocho salarial no período do chamado “milagre econômico” e pelo desemprego e crescimento do trabalho informal na década de 1980, associados à escalada inflacionária que tornou impagáveis os financiamentos habitacionais, face à corrosão do poder aquisitivo dos trabalhadores.

Segundo Blay (1978), a política habitacional dos militares conseguiu desviar a “direção da tensão social dos verdadeiros problemas subjacentes ao problema habitacional” (p. 86). A autora refere-se às causas do problema habitacional da seguinte forma:

[...] o que aparece como o problema habitacional na grande cidade não é senão a consequência dos problemas econômicos do meio rural, da migração rural urbana e da inexistência de trabalho no meio urbano (p. 84).

A criação do BNH, das Sociedades de Crédito Imobiliário, das Letras Imobiliárias e do Serviço Federal de Habitação de Urbanismo, em 1964, do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), em 1971, do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e das Cooperativas Habitacionais (COHABs), em 1973, do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), como parte do II PND¹⁸, em 1974, e da Lei 6766¹⁹, estabelecendo novas regras para o parcelamento do solo urbano, dentre inúmeras outras iniciativas, demonstram que não foi por ausência de iniciativas e de financiamento que a problemática habitacional deixou de ser resolvida.

¹⁷ Recursos onerosos são aqueles disponibilizados para financiamento com previsão de retorno corrigidos pela correção monetária acrescida de juros.

¹⁸ Plano Nacional de Desenvolvimento.

¹⁹ Lei Lehmann.

O PLANHAP foi a maior iniciativa dos militares voltada para a população de baixa renda. A proposta era construir um milhão de moradias em dez anos (1973-1983), o que demarcava uma diferença com o desempenho dos nove anos anteriores, quando se construiu apenas 200 mil moradias para o mercado popular. Entretanto, a iniciativa não gerou os resultados esperados. Houve uma intensa valorização dos terrenos e da construção, impossibilitando às camadas de baixa renda arcar com os custos do financiamento (LANNON, 2006, p. 79).

Segundo Blay (1978), estas medidas reforçaram a aspiração da classe trabalhadora pela casa própria. Quando consegue acessar o programa, o trabalhador compromete toda a sua vida com um contrato de longa duração. Vai trabalhar a vida toda e fazer de tudo para estar empregado, “[...] em nome da aquisição da casa própria, sua força de trabalho estará previamente vendida” (p. 85).

Outra iniciativa do BNH foi o Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), no qual as prestações não poderiam ser superiores a 10% do salário mínimo e o material de construção necessário à ampliação da casa também era financiado. A construção em Itajaí dos loteamentos Promorar I e II tem origem neste programa.

A década de 1980 foi marcada pela recessão, desemprego e pela escalada inflacionária. A correção das prestações em patamares superiores aos aplicados aos salários provocou o surgimento do movimento dos mutuários e a superlotação do poder judiciário por ações judiciais. As mobilizações se intensificaram e enorme expectativa foi gerada com o fim do governo militar e o início da “Nova República”.

Azevedo (2007, p. 15) caracteriza a problemática habitacional no início da “Nova República” da seguinte forma:

[...] baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.

Após intensa discussão entre as forças sociais e políticas que se digladiavam em torno da questão, o governo Sarney atendeu, em parte, as reivindicações dos mutuários, oferecendo a opção pela semestralidade com reajuste nas prestações de

112%, bem inferior à correção monetária mais juros. A concessão de enorme subsídio pelo governo federal, sem qualquer fonte alternativa de recursos, resultou na redução da mobilização dos mutuários, mas também no agravamento da situação financeira do Sistema Financeiro de Habitação - SFH (AZEVEDO, 2007, p. 15).

Em 1986, o BNH foi fechado. Nos 22 anos em que financiou a política habitacional, das 16 milhões de habitações construídas, o BNH financiou 4,5 milhões. Destas, os setores populares foram atendidos com apenas 1,5 milhão de moradias (LANNOY, 2006, p. 84). A inadimplência se generalizou, atingindo também os assalariados de renda média, face à política salarial escalonada, com percentuais de reajuste menor para as faixas salariais mais altas, implantada a partir de 1979.

A introdução do Plano de Equivalência Salarial (PES) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) não recuperou o equilíbrio atuarial do sistema. Milhares de ações judiciais foram impetradas e obtiveram resultados favoráveis aos mutuários. O BNH inviabilizou-se e foi incorporado pela Caixa Econômica Federal, uma agência financeira cuja vocação social era contrabalançada pelos resultados exigidos de qualquer banco comercial.

O financiamento com recursos onerosos se manteve predominante e cresceram ainda mais as dificuldades dos programas alternativos voltados para a população de baixa renda, atendida por apenas 25% dos recursos financiados pela CAIXA no período. As COHABs tiveram dificuldades ainda maiores para obter crédito, face às restrições estabelecidas ao endividamento dos estados e municípios pela Resolução 1.464, de 26/02/1988, do Conselho Monetário Nacional (AZEVEDO, 2007, p. 16 e 17).

Entre o fim do BNH (1986) e o governo Itamar Franco ocorreu um processo de descentralização da política habitacional caracterizado como “municipalização selvagem” (AZEVEDO, 2007, p. 30) ou “descentralização por ausência” (CARDOSO e RIBEIRO, 2002, p. 29). Neste processo, alguns estados e municípios construíram distintos níveis de institucionalidade no setor, com destaque para o Estado de São Paulo que destinou, por meio de legislação aprovada na Assembléia Legislativa, 1% do orçamento para a questão habitacional.

Segundo Azevedo (2007), estas experiências demonstraram maior efetividade nos municípios e estados em que houve maior desenvolvimento da

institucionalidade da habitação. Entretanto, na maioria dos estados não houve aporte de recursos significativos para a habitação e as cooperativas habitacionais ficaram na dependência de disponibilidades financeiras a fundo perdido de recursos da União, dada as limitações de acesso ao FGTS, na época.

No fim do governo Sarney, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) destacou-se como um programa alternativo. O financiamento era realizado com verba a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU), repassada via convênio para as prefeituras ou órgãos estaduais. Estabeleceu-se um sistema participativo, efetivado via organização comunitária dos beneficiários. Apesar da escalada inflacionária, este programa apresentou resultados melhores do que os convencionais.

Outro fato relevante foi a pressão exercida pelos movimentos sociais por moradia sobre os constituintes. A questão habitacional foi tratada como parte das reivindicações por reforma urbana, que tinham como referência o paradigma do direito à cidade e se apoiavam nas experiências inovadoras de algumas administrações municipais, que haviam conquistado visibilidade e credibilidade no campo urbanístico e político²⁰.

O movimento social conquistou importantes instrumentos legais para combater a especulação imobiliária, desapropriar áreas para a produção de moradias, realizar a regularização fundiária e melhorias urbanas, ao conquistar a inclusão na Constituição Federal, no capítulo da política urbana, dos artigos 182 e 183. São ferramentas jurídicas às quais a sociedade civil e os gestores municipais poderiam recorrer, como o IPTU progressivo no tempo, a contribuição de melhoria, a

²⁰ "Dentre os valores essenciais do direito à cidade encontra-se a noção da função social da cidade e da propriedade urbana, móvel de luta pela definição legítima do dever-ser da metrópole e essencial para a compreensão de como esse ideário está estruturado. Juntamente com as noções democrática e participativa e de justiça social, forma os pilares do sistema de valores e das relações de sentido que dão coerência ao modelo". (MARTINS, 2006, p. 139)

outorga onerosa do direito de construir²¹, o usucapião coletivo e a desapropriação para fins sociais, dentre outras medidas. Apesar de incorporados às Leis Orgânicas Municipais, estes dispositivos só vieram a se constituir em instrumentos efetivos nas lutas por moradia a partir da aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001.

No governo Itamar Franco, o destaque é para a exigência da criação de um Conselho e de um Fundo de Bem-Estar Social para se ter acesso aos financiamentos habitacionais. É exigida também uma contrapartida financeira de 10% ou 20% e a participação comunitária na elaboração do projeto.

Estas medidas visavam assegurar o desembolso financeiro dos municípios e órgãos estaduais para financiar a habitação e criar mecanismos de participação da sociedade civil. A criação de fundos poderia assegurar maior regularidade na disponibilidade de recursos para o financiamento habitacional.

Estas iniciativas foram recebidas de diferentes formas pelos estados e municípios. Os conselhos e os fundos, quando criados, o foram apenas formalmente, na maioria dos casos. O próprio governo federal, até o final da gestão Itamar Franco, não chegou a constituir os seus. A criação de uma arena nacional onde as questões habitacionais pudessem ser discutidas pelas forças políticas, sociais e econômicas que compõem o campo urbanístico teria sido de relevada importância, como o foi destacadamente no governo Lula a criação do Ministério, das Conferências e do Conselho das Cidades.

Por fim, ainda no governo Itamar Franco é realizada a contratação da Fundação João Pinheiro para fazer um estudo visando conhecer o déficit habitacional no Brasil. Talvez tenha sido esta a iniciativa mais importante, pois os sucessivos estudos realizados a partir de então têm servido de base para as pesquisas e para o planejamento governamental na área habitacional no Brasil.

²¹ O IPTU progressivo no tempo nada mais é do que o IPTU normal, só que tornado progressivo no tempo com a finalidade punitiva, para coibir a especulação imobiliária". A contribuição de melhoria pode ser cobrada como forma de recuperar parte dos investimentos públicos em obras de infraestrutura que promovem a valorização imobiliária, desde que não sejam para atender necessidades básicas. O solo criado, ou outorga onerosa se constitui de um tributo que pode ser cobrado pela municipalidade do incorporador imobiliário em construções verticais. Cada andar construído equivale a um outro solo. A esse respeito ver Souza (2005, p. 125-132).

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume a Presidência da República e realiza amplas reformas econômicas, rompendo de forma definitiva²² com o Estado Desenvolvimentista, cuja crise se arrastava desde o início da década de 1970. O programa de privatização, o plano de estabilização tendo por base a redução do gasto público e do papel do Estado na economia, a abertura comercial, a desnacionalização e a desregulamentação do fluxo de capitais representaram uma verdadeira refundação neoliberal do Estado Brasileiro.

Esta ruptura também se fez presente no plano das políticas sociais e trabalhistas. A universalização dos direitos sociais prevista na constituição foi substituída, na prática, pelos programas sociais focalizados, considerados mais efetivos. Diante do crescente desemprego, em um ambiente de fragilização da capacidade de resistências das organizações sindicais, intensificou-se o processo de precarização das relações de trabalho.

Neste contexto, a solução dos problemas sociais foi vista pelo governo tucano como produto da estabilidade econômica, do aumento da competitividade e abertura da economia e da recuperação da capacidade de atuação do Estado no setor social, derivada da redução de sua intervenção na economia e da descentralização da política social. Em seu balanço das políticas habitacionais o governo FHC apontou

a ausência de uma política habitacional adequada às condições financeiras da população; o rombo causado pela renegociação do valor das prestações em níveis inferiores à inflação; a queda nos instrumentos de poupança; e a incerteza da concessão de financiamento de longo prazo num ambiente de superinflação²³.

O diagnóstico governamental é preciso. Reconhece o descompasso entre a política habitacional padronizada para todo o País e as distintas características da demanda, face às particularidades de cada região e capacidade de pagamento dos diferentes estratos de renda. Percebe ainda a impossibilidade de tratar

²² O processo de ruptura com as bases do Estado Desenvolvimentista já estavam em curso, especialmente desde o governo Collor de Mello.

²³ Mensagem enviada ao Congresso Nacional em 1995, citada por Souza (2005a, p.72)

separadamente a provisão de moradias de outros serviços urbanos, especialmente nos assentamentos denominados subnormais (SOUZA, 2005a, p. 72).

No contexto do enxugamento do aparelho de Estado, o governo FHC extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social e cria no Ministério do Planejamento e Orçamento, a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), tendo por principal objetivo descentralizar a execução da política habitacional para estados e municípios. Caberia à SEPURB funções normativas e reguladoras, mas suas intenções reformadoras não se efetivaram e, na prática, “a ação da SEPURB caracterizou-se por uma retração no setor institucional” (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p.11).

Partindo da perspectiva de que a “política habitacional ideal deve identificar e segmentar a demanda” o governo FHC lançou em 1995 novos programas e aprimorou os existentes, de forma a assegurar financiamento para os governos municipais e estaduais, financiar diretamente as famílias e promover a melhoria do funcionamento do mercado habitacional (SOUZA, 2005a, p. 75).

Os dois principais programas federais destinados aos estados e municípios para financiar a construção de moradias populares, o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil, entretanto, receberam apenas cerca de 9% dos recursos federais para a habitação. A tradição excludente das políticas habitacionais, financiadas por recursos onerosos teve continuidade no governo FHC. Nos cinco primeiros anos de seu governo, 90,51% do financiamento foi realizado com verbas do FGTS e apenas 9,49% do Orçamento Geral da União (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

O Pró-Moradia destinava recursos do FGTS aos estados e às prefeituras que, na qualidade de mutuários, entravam com contrapartidas para construir moradias para “famílias com renda de até três salários mínimos, que vivam em moradias inadequadas” (SOUZA, 2005a, p. 75). Ao exigir dos municípios que demonstrassem capacidade de endividamento, que estivessem em dia com seus compromissos junto ao FGTS e que tivessem disponibilidade financeira para arcar com a contrapartida de 10 a 20%, o programa, na prática, terminou por promover uma seletividade invertida, financiando estados e municípios em melhores condições financeiras, face à incapacidade dos demais para contraírem novos empréstimos junto ao FGTS (SOUZA, 2005a).

O Habitar Brasil contemplava duas fontes de investimentos: o Orçamento Geral da União (OGU) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). As verbas da primeira fonte foram canalizadas prioritariamente para o programa Morar Melhor e as da segunda para o HBB/BID. O acesso aos recursos destes dois programas dependia da elaboração dos projetos em âmbito municipal ou estadual e a sua aprovação por técnicos do governo federal. Este também foi um mecanismo de seletividade, pois os municípios que mais necessitavam geralmente não tinham “corpo técnico especializado para atender as exigências dos programas (SOUZA, 2005a, p.77).

As restrições ao uso de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS limitaram o financiamento federal para os projetos habitacionais (a fundo perdido) e de regularização e urbanização de assentamentos precários. A provisão de moradias foi assegurada principalmente pelo financiamento do setor privado, via o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)²⁴ e por meio de empréstimos individuais, via o Programa Carta de Crédito, acessados por famílias com renda superior a três salários mínimos (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 11).

A política de descentralização e fortalecimento do poder local e das parcerias com organizações comunitárias e Organizações Não Governamentais (ONG) demonstra uma fina sintonia do governo tucano com a Agenda Habitat II, com documentos da OCDE e Banco Mundial, nos quais são valorizadas:

a) descentralização e a afirmação do poder local (reivindicação da esquerda européia, durante muitos anos) e b) as parcerias e autogestão dos serviços coletivos (bandeira onipresente nos programas das entidades de movimentos populares (MARICATO, 2007, p.131-132)

Nesta perspectiva foram adotadas medidas no sentido de conseguir o desenvolvimento de tecnologias simplificadas para a construção de moradias com

²⁴ O PAR foi criado para ajudar estados e municípios a atenderem à necessidade de moradia da população de baixa renda, especificamente aquelas famílias que recebem até R\$ 1.800,00 e vivem em centros urbanos. Funciona mediante construção e arrendamento de unidades residenciais, com opção de compra do imóvel ao final do período contratado. Para maiores informações < /www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/estadual/programas_habitacao/par/index.asp>

melhor qualidade e a baixo custo. Também buscou-se valorizar as formas associativas e cooperativistas e “incentivar programas de assistência técnica aos órgãos, entidades e organizações comunitárias, comprometidas com soluções locais e integradas de interesse social” (AZEVEDO, 2007, p. 23).

Estas diretrizes governamentais viabilizam a proliferação de ONGs e OSCIPS atuando na assessoria aos governos municipais, quando não executando diretamente programas federais. Lideranças que estiveram à frente dos movimentos populares por moradia e pela reforma urbana, técnicos e profissionais de diversas áreas ocupam espaço na formulação e execução de políticas públicas.

A construção de uma nova institucionalidade para a questão habitacional ganha novos contornos no governo Lula com a criação do Ministério das Cidades, que possibilitou uma maior “aproximação institucional da política urbana (lato sensu), habitacional, de saneamento e de transporte, com características de políticas regulatórias centralizadas” (AZEVEDO, 2007, p. 32) e envolvendo as três esferas de governo. Esta iniciativa contou com o apoio dos principais atores sociais do campo urbanístico, o que possibilitou reunir, sob a liderança da secretária executiva Ermínia Maricato e do Ministro das Cidades Olívio Dutra, representantes dos principais protagonistas do setor.

A questão habitacional passou a ter uma abordagem integrada, a ser compreendida como parte de um conjunto de problemas urbanos. Desta forma problemas relacionados ao uso e propriedade da terra (fundiária), ao saneamento, à infra-estrutura, à mobilidade urbana, ao acesso a equipamentos públicos e a oportunidades de emprego passaram a ser analisados de forma integrada, na perspectiva de assegurar o direito à cidade.

A política habitacional se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade. (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p. 12)

Uma nova política habitacional tem origem nas discussões realizadas em seminários e na primeira conferência da cidade, que contou com a participação de

mais de 3.400 municípios, em 26 Estados e o Distrito Federal. Nesta conferência também foi eleito o Conselho das Cidades²⁵, que se tornou a principal instância de discussão das questões urbanas no Brasil (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 7).

Dentre os aspectos abordados na avaliação das políticas anteriormente implementadas está a sua incapacidade de atender a população de baixa renda, a forte centralização e uniformização de soluções, a construção de conjuntos em locais distantes, muitas vezes sem a infra-estrutura urbana necessária, como forma de baratear os custos, e a desarticulação entre os programas habitacionais e as políticas públicas urbanas (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 7).

O diagnóstico resultante deste processo amplamente participativo possibilitou uma visão abrangente do problema habitacional brasileiro e de suas interfaces com outras políticas públicas. Para o objetivo desta dissertação cabe destacar as seguintes questões:

1. A ausência de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental, problema que envolve 10,2 milhões de moradias, correspondentes a 32,1% do total de domicílios urbanos permanentes, que têm pelo menos uma carência de infra-estrutura.
2. A questão fundiária considerada central na explicação dos problemas relacionados à expansão dos assentamentos precários e se constitui em obstáculo adicional para a produção de lotes urbanizados. O problema está diretamente relacionado com a política de planejamento territorial e gestão do solo urbano. A política fundiária inadequada está associada à má localização de conjuntos habitacionais populares, à exploração especulativa dos terrenos urbanos, contribuindo para agravar as condições habitacionais das famílias de baixa renda.

²⁵ Composto por 71 membros titulares representando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, tem como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional.

3. Os direitos à moradia e à propriedade garantidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo *Estatuto da Cidade*²⁶ não foram totalmente incorporados às práticas administrativas dos municípios e no posicionamento do poder judiciário em processos de regularização.
4. A morosidade dos processos de regularização fundiária, face à complexidade dos procedimentos necessários e ao envolvimento de diversas instituições e vários atores.

Desde a criação do Ministério das Cidades²⁷ a questão habitacional ganhou uma nova institucionalidade, deixando de perambular de um para outro ministério. O processo de participação adotado com a criação dos conselhos propiciou aos atores sociais uma arena de discussão dos problemas habitacionais como parte da questão urbana. A moradia passou a ser considerada como um vetor de inclusão social, resgatando a função social da propriedade e a gestão democrática, com controle social e transparência.

Dentre as diversas diretrizes da PNH, para ilustrar as reflexões realizadas neste trabalho, cabe destacar a busca da integração da política urbana às demais políticas públicas, a ampla participação e a diretriz de desenvolvimento institucional, visando a

[...] criação e aprimoramento de mecanismos e práticas de planejamento e gestão, da modernização organizacional, da capacitação técnica de agentes públicos e privados e da atualização do quadro legal e normativo (LYRA VAZ, 2006, p. 21).

A Política Nacional de Habitação passou a ser composta da integração urbana de assentamentos precários e da produção de habitações, visando ampliar o estoque de moradias. O atendimento da demanda considera quatro grupos distintos de beneficiários, distribuídos de acordo com sua capacidade de pagamento, a saber: (I) contempla as famílias em situação de miséria absoluta residentes em áreas degradadas e que devem ser incluídas em programas integralmente subsidiados; (II)

²⁶ Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

²⁷ Criado em 1º de janeiro de 2003.

famílias com alguma capacidade de pagamento, mas que necessitam de um subsídio financeiro ou de uma engenharia que lhes permita complementar com trabalho o montante necessário; (III) famílias que podem arcar com projetos financiados por recursos onerosos de baixo custo; e (IV) famílias com capacidade de pagamento condizente com os valores de mercado (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p.42-43).

Compõe o Sistema Nacional de Habitação (SNH) o Subsistema de Habitação de Mercado e o Subsistema de Interesse Social previsto na Lei Federal 11.124, de 2005, cujo Conselho Gestor passou a funcionar a partir de agosto de 2006, quinze anos após a apresentação do Projeto de Lei de iniciativa popular articulado no contexto da mobilização nacional dos movimentos populares vinculados ao Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU).

O Sistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) poderá acessar recursos de diversos fundos, com destaque para o FGTS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Este último se constitui no principal instrumento financeiro do SNHIS e recebe todos os recursos destinados à habitação, incluindo as emendas parlamentares, todos inscritos no Orçamento Geral da União.

A Política Nacional de Habitação prevê a adesão dos estados e municípios ao SNHIS/FNHIS, requerendo para tanto que sejam constituídos fundos habitacionais, assegurada 25% das vagas no Conselho Gestor para os movimentos populares, elaborado o Plano Local Habitacional de Interesse Social (PLHIS), elaborados relatórios de gestão e observados os critérios para concessão de subsídios de acordo com a Lei 11.124/05 (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 70-71).

O retrato da trajetória das políticas habitacionais no Brasil denuncia seu caráter excludente, com investimentos regressivos em programas voltados para a superação das necessidades habitacionais dos estratos sociais de baixa renda. O uso de recursos onerosos em financiamentos de longo prazo (20 anos) para famílias de renda baixa e instável não foi eficaz no período de alta inflação e continua não produzindo os resultados desejados no atual contexto, no qual a estabilidade monetária convive com a incerteza na aferição da renda e com a fragmentação social, derivada da desestruturação das relações familiares, comunitárias e sociais.

Com a nova abordagem da questão habitacional e os elevados investimentos previstos, especialmente a partir de 2007, no Plano de Aceleração do Crescimento para financiar programas de saneamento básico, de urbanização de favelas e regularização fundiária, novas perspectivas se abriram no setor.

São investimentos previstos da ordem de R\$ 40 bilhões em obras e ações de saneamento e R\$ 106,3 bilhões em habitação (período de 2007-2010). São R\$ 55,9 bilhões destinados à habitação de interesse social e o orçamento previsto para a urbanização de favelas é de R\$ 11,6 bilhões. [...] É importante salientar que parte dos recursos previstos no PAC para saneamento e habitação são do Projeto Piloto de Investimentos -PPI que, até a aprovação do orçamento para 2007, não destinava recursos para saneamento e habitação (FRANÇA, 2007, p. 1).

A inclusão de recursos destinados a saneamento e habitação no PPI/PAC é da maior importância. O Projeto Piloto de Investimento foi criado em 2005, tendo por objetivo aprimorar os mecanismos de seleção dos projetos, melhorar o processo de planejamento e gestão, “garantindo o fluxo de recursos necessários ao seu andamento e monitoramento da execução física e financeira” (FRANÇA, 2007, p. 1).

Desta forma, supera-se um dos obstáculos ao fluxo contínuo dos recursos para pagamento dos valores relativos às medições realizadas nas obras, já que os gastos previstos no PPI podem ser abatidos da meta de resultado primário do Governo Federal, um dos principais entraves para a liberação financeira até então. A nova situação criada com estas decisões constituiu-se num dos principais fatores que levou o gestor público municipal, em Itajaí, a conferir outra prioridade para a questão habitacional, mudando o rumo da política habitacional na cidade a partir de 2007.

1.1 Necessidades e carências habitacionais

As demandas habitacionais se apresentam diferenciadas pelos distintos estratos sociais e variam no tempo em consonância com o “dinamismo e a complexidade de uma determinada realidade socioeconômica” (FJP, 2006b, p. 12). No mais, trata-se de uma questão que interage com uma complexa rede de

problemas e tem forte interface com diversas políticas públicas. Faz-se necessário, portanto, uma abordagem sociológica que procure elucidar o problema, desvendando a complexa realidade que o produz, na qual a descrição do déficit e da inadequação de moradias, elaborada neste capítulo, é apenas uma parte.

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro (FJP), o déficit habitacional é um problema mundial que atinge aproximadamente um bilhão de pessoas localizadas, em especial, nos países do hemisfério Sul. No Brasil, o déficit habitacional aumentou de 5,4 milhões, em 1991, para 7,2 milhões em 2000, e alcançou 7,9 milhões, em 2005. Em relação ao total de domicílios permanentes, o percentual do déficit evoluiu de 15,4%, em 1991, para 16,1%, em 2000, e 14,9%, em 2005. Na região Sul, esses percentuais variaram de 9,2%, em 1991, para 10,4%, em 2005. Constatase uma pequena redução na intensidade do crescimento nominal e no percentual do déficit em escala nacional que não é acompanhada pelas regiões Sudeste e Sul do país (FJP, 2006b, p. 87).

A FJP foi contratada pelo governo federal pela primeira vez em 1995 com o objetivo de elaborar um diagnóstico do déficit habitacional brasileiro. A partir de então foi aprimorando sua metodologia de aferição das necessidades habitacionais a partir das experiências acumuladas nas pesquisas que realizou para o governo federal. Em 1995 retratou a situação habitacional de 1991; em 2001, analisou os dados do censo de 2000; em 2004, calculou o déficit e a inadequação habitacionais para municípios selecionados, para as microrregiões geográficas e para as regiões metropolitanas e; em 2005, analisou a evolução das necessidades habitacionais desde 1990, utilizando além dos dados censitários as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 e 2005.

A FJP conceitua as necessidades habitacionais em dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. O primeiro refere-se à insuficiência do estoque de moradias, ou seja, à necessidade de produção de moradias para atender a dois tipos de déficit: (1) por reposição de estoque e (2) por incremento de estoque.

A necessidade de reposição decorre da depreciação dos domicílios existentes e da substituição dos domicílios rústicos. São considerados rústicos os domicílios sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. A reposição de estoque decorre

do desgaste físico das residências. Para fins estatísticos adota-se como referência cinquenta anos desde a construção para que se considere uma residência deteriorada.

A necessidade do incremento de estoque deriva da coabitação familiar, da existência de domicílios improvisados e de famílias com ônus excessivo de aluguel. A coabitação refere-se à “soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto à outra família em um mesmo domicílio e das que vivem em cômodos – exceto os cedidos por empregador”. São considerados domicílios improvisados os casos de moradia em imóveis construídos com fins não-residenciais. Caracteriza-se como ônus excessivo com aluguel os domicílios urbanos nos quais as famílias que recebem até três salários mínimos gastam mais de 30% de sua renda com aluguel (FJP, 2006b, p. 14).

São considerados inadequados os domicílios: (a) com carência de infraestrutura, entendidos como tal aqueles que não têm algum dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo; (b) com adensamento excessivo de moradores, ou seja, aqueles domicílios com mais de três moradores²⁸ por dormitório; (c) com problemas de natureza fundiária, quando a família é proprietária da moradia, mas não tem a propriedade do terreno ou da fração do terreno, no caso de apartamento; (d) sem unidade sanitária domiciliar exclusiva; e (e) em alto grau de depreciação, apesar de ainda não ter completado cinquenta anos de construção (FJP, 2006b, p. 14-15).

O estoque de domicílios é uma referência importante para se analisar o déficit. Ele é definido pelo número de domicílios particulares permanentes ocupados e pelos domicílios vagos. O Brasil tem seu território ocupado de forma desigual, concentrando quase a metade dos domicílios na região Sudeste, onde são mais elevados o percentual de urbanização (91,47%) e a densidade habitacional. Na região Sul 82,32% dos domicílios está no meio urbano. Em Santa Catarina este

²⁸ Note-se que o IBGE adota como critério para caracterizar o adensamento excessivo mais de dois moradores por dormitório.

percentual é de 80,37% e, em Itajaí, 96,37%, cidade que abriga 2,76% do total de domicílios do Estado.

Em Itajaí, a população urbana evoluiu de 128.566, em 1996, para 155.582, em 2007²⁹: um incremento de 21%. No mesmo período, o número de domicílios particulares permanentes urbanos aumentou de 34.832, para 47.806: um crescimento de 37%. Ou seja, superior ao da população. Este cenário revela a ocorrência de uma redução relativa das necessidades habitacionais, favorecida pela tendência histórica de diminuição no número de filhos por família que vem ocorrendo no Brasil.

Em 2000, no setor urbano de Itajaí existiam 39.837 domicílios e 42.203 famílias. Tendo como situação ideal um domicílio para cada família, pode-se inferir a necessidade de construção de 2.366 novas moradias para que fosse possível zerar o déficit habitacional básico daquele ano. Em situação de coabitação foram identificados 2.039 domicílios. Do total de habitantes do município, 80,40% morava em domicílio próprio, sendo que 27% ainda não havia quitado o imóvel. A densidade de moradores por dormitório, superior a dois, condição considerada inadequada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), era de 16,43%, sendo maior entre aqueles que tinham domicílio próprio (IBGE, 2000). Segundo Lannoy (2006, p. 34),

a redução do conceito de déficit habitacional a “ser ou não proprietário” reveste-se de caráter de precariedade, porque a propriedade do imóvel não garante a qualidade do mesmo, tampouco a provisão da infraestrutura adequada.

Entretanto, a referência principal da população quando se discute a problemática habitacional está na aquisição da casa própria e, portanto, da propriedade do imóvel. A idéia da casa própria unifamiliar no Brasil foi difundida na década de 1940 e intensificada no período do regime militar, dentre outros motivos, por razões de caráter ideológico. A aquisição da casa própria era vista pelas classes dominantes como símbolo do progresso adquirido pelo trabalho. E a disseminação

²⁹ A contagem da população fornecida pelo IBGE de Itajaí, sem os ajustes metodológicos, foi de 163.218, sendo que 156.931 estavam na área urbana.

da pequena propriedade privada era uma forma de se contrapor às idéias comunistas e socialistas, concepção que foi retomada pelos militares quando da elaboração da sua política habitacional (BONDUKI, 2004).

O sonho da casa própria na percepção das famílias de baixa renda está associado a livrar-se das despesas mensais com aluguel e se constitui em capital simbólico, revelado nas entrevistas com os moradores dos conjuntos habitacionais quando afirmaram, por exemplo, que: “quem casa quer casa, é meu espaço, minha privacidade, meu sonho realizado”.

A distribuição nacional dos domicílios por faixas de renda média familiar mensal evidencia a forte discrepância entre as regiões e permite situar Santa Catarina como o Estado que tem o menor percentual de domicílios na faixa de renda de até três salários mínimos. Enquanto, em 2005, no Maranhão $\frac{3}{4}$ dos domicílios estavam ocupados por famílias desta faixa de renda média, em Santa Catarina esta situação atingia apenas um terço dos domicílios (FJP, 2006b, p. 32).

No Brasil, em 82,5% das habitações precárias e 87% dos domicílios com coabitação familiar residem famílias com renda mensal de até três salários mínimos. É neste estrato de renda que se encontram as famílias com ônus excessivo com aluguel. São 1,8 milhões de domicílios no país e 56.806 em Santa Catarina, representando 4,1% e 3,8% dos domicílios particulares permanentes, respectivamente (FJP, 2006b, p. 52-58).

É possível deduzir que quanto maior o percentual de domicílios situados na faixa de renda média familiar mensal de até três salários mínimos, maior é a necessidade de investimentos e políticas públicas que integrem as diversas dimensões sociais abrangidas pelo problema habitacional. As estreitas relações de causa e efeito entre os problemas de moradia e as distintas dimensões da realidade econômica, política, social e cultural, denunciam a fragilidade e os limites das políticas habitacionais centradas exclusivamente na produção de moradias como forma de superar o déficit habitacional.

A concentração do déficit habitacional e da inadequação das moradias na faixa de renda de até três salários mínimos revela, por exemplo, a forte associação do problema com a desigual apropriação da renda na sociedade brasileira, questão abordada no próximo capítulo.

A quantidade de domicílios vagos no Brasil se aproxima do déficit habitacional básico. O número de domicílios vagos aumentou de 6.029.756, em 2000, para 6.736.404, em 2005. Um crescimento de 11,7%. Na região Sul, houve um crescimento de 19,13%, sendo 28,58% no Rio Grande do Sul, 18,45% em Santa Catarina e 11,11% no Paraná (FJP, 2006a, p. 30; 2006b, p. 34).

Dos domicílios vagos no Brasil, em 2005, 89,7% estavam em condições de serem habitados. Para se ter uma idéia da importância destes números, face a um déficit habitacional total estimado em cerca de 7,9 milhões, em 2005, existiam aproximadamente seis milhões de imóveis inabitados.

Tabela 1: Domicílios particulares permanentes e vagos por situação do domicílio

Municípios selecionados, grandes regiões e Unidades da Federação e Brasil, 2000

ESPECIFICAÇÃO	DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES					DOMICÍLIOS VAGOS		
	Total	Urbana	Rural			Total	Urbana	Rural
			Total	Rural de extensão urbana	Demais áreas rurais			
NORTE	2.808.778	2.041.469	767.309	14.570	752.739	313.431	233.827	79.604
NORDESTE	11.398.082	8.160.931	3.237.151	54.669	3.182.482	1.765.220	1.076.145	689.075
SUDESTE	20.215.428	18.490.476	1.724.952	177.700	1.547.252	2.794.954	2.372.075	422.879
SUL	7.201.185	5.927.741	1.273.444	22.347	1.251.097	735.362	561.386	173.976
Paraná	2.663.018	2.212.585	450.433	4.684	445.749	314.380	225.872	88.508
Santa Catarina	1.498.082	1.204.022	294.060	6.374	287.686	143.850	112.249	31.601
Baln. Camboriú	23.359	23.359	-	-	-	3.549	3.549	-
Itajaí	41.338	39.837	1.501	-	1.501	3.397	3.232	165
Navegantes	10.900	10.174	721	-	721	1.288	1.228	60
Camboriú	10.891	10.305	586	-	586	1.349	1.223	126
Rio Gde. do Sul	3.040.085	2.511.134	528.951	11.289	517.662	277.132	223.265	53.867
CENTRO-OESTE	3.153.277	2.749.363	403.914	4.941	398.973	420.789	336.714	84.075
BRASIL	44.776.750	37.369.980	7.406.770	274.227	7.132.543	6.029.756	4.580.147	1.449.609

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, 2000

Dados que revelam a pouca importância conferida aos dispositivos constitucionais que asseguram a função social da propriedade e a moradia como um direito humano fundamental. Políticas públicas neste sentido não são adotadas devido ao seu caráter conflitivo e às fortes resistências impostas pelos proprietários e pelos poderes legislativo e judiciário (FJP, 2006b, p. 36).

Em Santa Catarina, em 2000, 9,32% dos domicílios urbanos e 10,75% dos rurais estavam vagos. Em Itajaí estes percentuais correspondiam respectivamente a

8,11% e 10,99%. Números muito próximos do déficit habitacional básico. Balneário Camboriú, cidade vizinha, com a qual Itajaí encontra-se conurbada, tem 100% de seus domicílios no meio urbano e um alto percentual de domicílios vagos (15,19%). Isto ocorre em decorrência das características da cidade, voltada para o turismo e que abriga significativo número de imóveis de veraneio e para o aluguel, especialmente na temporada.

1.1.1 Déficit habitacional

A evolução do déficit habitacional no Brasil entre 1991 e 2005 revela um crescimento do seu número absoluto na região urbana e uma queda na área rural. No entanto, constata-se uma pequena queda na relação entre o déficit e o estoque de domicílios, de 15,4% para 14,9%. Nas regiões metropolitanas os déficits absolutos e relativos aumentaram em praticamente todo o período, havendo sinais de reversão ou estabilização entre 2004 e 2005. No meio urbano, o percentual do déficit em relação ao estoque de domicílios aumentou de 13,8% para 14,3% (FJP, 2006b, p. 84-87).

Tabela 2: Evolução do déficit habitacional urbano e do percentual em relação aos domicílios permanentes urbanos

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL URBANO				PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMÍLIOS URBANOS			
	1991	2000	2004	2005	1991	2000	2004	2005
Brasil	3.743.594	5.469.851	6.340.292	6.414.143	13,8	14,6	14,5	14,3
Norte	228.769	506.671	578.521	614.573	19,2	24,8	21,7	22
Nordeste	1.165.942	1.811.553	1.881.155	1.844.068	20,6	22,2	19,5	18,9
Sudeste	1.672.854	2.162.187	2.657.137	2.725.205	11,8	11,7	12,4	12,4
Centro Oeste	285.743	424.223	482.184	474.708	15,5	15,4	14,9	14,4
Sul	390.286	565.217	741.295	755.589	9	9,5	10,9	10,8
Paraná	137.370	225.919	292.713	292.575	8,7	10,2	11,3	11,1
Santa Catarina	75.077	107.131	160.329	154.716	9,2	8,9	11,2	10,2
Rio Grande do Sul	177.839	232.167	288.253	308.298	9,1	9,2	10,3	10,8

Fonte: Dados básicos: IBGE e PNAD, 2004-2005 – FJP, Déficit Habitacional no Brasil 2000.(FJP, 2006b, p. 88)

A evolução do déficit habitacional total nas grandes regiões evidencia uma alteração de posições entre as regiões Nordeste e Sudeste. Desde 2004 esta última ocupou o lugar da primeira no que se refere à maior concentração das carências habitacionais em números absolutos. Evolução derivada da maior redução do déficit rural no Nordeste e do aumento significativo do déficit urbano no Sudeste. O mesmo ainda não ocorreu em termos relativos, apresentando as regiões Nordeste e Norte as piores situações. As regiões Nordeste e Sudeste respondem por 71,4% do déficit brasileiro, sendo que na primeira há uma forte presença do déficit no setor rural.

A FJP reconhece que ao considerar a totalidade das famílias conviventes no déficit pode tê-lo superestimado. Esta é uma questão relevante, na medida em que o pressuposto de que cada família deve viver em um domicílio (residência unifamiliar), desconsidera que a convivência de mais de uma família, pode constituir-se em uma opção face a diversos fatores derivados da forma particular como se estabelecem as relações de reciprocidade e apoio mútuo entre elas (FJP, 2006a, p. 17-18)³⁰.

Em Santa Catarina os percentuais derivados da relação entre o déficit e o número de domicílios urbanos entre 1991 e 2005 giraram em torno de 10%, o menor do país. Em 2005 este percentual subiu para 2,27% e 2,4% respectivamente do déficit habitacional brasileiro total e urbano.

Face à diversidade de critérios utilizados pelos estudos realizados sobre o déficit habitacional em Itajaí é difícil mensurá-lo e estabelecer comparações visando identificar sua evolução e tendência. O Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS (PMI, 2002), elaborado no contexto do convênio Brasil-BID, tomou por base dados de 1997 da Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB/SC) e apontou um déficit de 3.645 domicílios³¹. A Fundação João Pinheiro, tendo por base os dados do Censo Demográfico de 2000,

30 As entrevistas revelaram que famílias do Conjunto Bem Morar desconsideraram as regras do programa habitacional e venderam seus apartamentos como forma de socorrer um membro da família ou de nele buscar apoio para a superação de suas dificuldades. Um dos moradores afirmou ter vendido o apartamento para construir sua casa no fundo da casa da mãe e, desta forma, contar com ela para cuidar do filho enquanto trabalhava. Outro o fez para morar com a mãe e poder cuidar dela, que se encontrava muito doente.

31 Dado de 1997, publicado pelo Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico da Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI), tendo como fonte a COHAB/SC.

estimou um déficit habitacional básico³² de 2.738, sendo 2.667 na área urbana, ao mesmo tempo em que revelou a existência de 3.397 imóveis vagos, sendo 3.232 urbanos. A mesma pesquisa revela que 90,03% do déficit habitacional básico urbano é composto pela coabitação familiar, 5,32% domicílios rústicos e 4,65% domicílios improvisados.

O cadastro das famílias que se inscreveram, em 2005, como candidatos a uma moradia a ser ofertada pelos programas habitacionais da Prefeitura de Itajaí revela a existência de uma demanda de 3.123 famílias, com renda média de 2,42 salários mínimos. Destas famílias, cerca de 56% estão morando nos bairros São Vicente, Cordeiros e Cidade Nova, região que concentra o maior contingente populacional da cidade, composto majoritariamente por estratos sociais de baixa renda.

Tabela 3: Percentual do déficit habitacional urbano na faixa de renda média familiar mensal de até três salários mínimos

Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação selecionadas – 2000/2005

ESPECIFICAÇÃO	2000 (%)	2005 (%)	VARIAÇÃO (%)
Centro-Oeste	81,9	90,4	10,38
Norte	82,9	89,3	7,72
Nordeste	91,3	94,7	3,72
Sudeste	77,1	89,3	15,82
Sul	78,3	84,0	7,28
Paraná	82,3	84,0	2,06
Santa Catarina	72,0	84,7	17,64
Rio Grande do Sul	76,9	83,7	8,84
BRASIL	82,5	90,3	9,45

Fonte: Dados básicos IBGE e PNAD, 2004-2005; FJP, Déficit Habitacional no Brasil, 2000

O déficit habitacional brasileiro está concentrado fundamentalmente na faixa de renda de até três salários mínimos. Entre 2000 e 2005 o percentual aumentou de 82,5% para 90,3%, com destaque para Santa Catarina onde se verificou um crescimento significativo no déficit nesta faixa de renda. Em contraposição, caiu

³² Soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos domicílios rústicos, não considerando déficit domicílios rústicos em número inferior a 50 unidades.

significativamente o déficit habitacional nas faixas de renda superiores a cinco salários mínimos, de 8,1% para 3,7% no Brasil e de 13% para 5,9% em Santa Catarina.

Na cidade de Itajaí, metade dos domicílios tem renda familiar inferior a cinco salários mínimos. O aumento do percentual do déficit habitacional na faixa de renda de até três salários mínimos é um indicativo da baixa efetividade das políticas públicas e das dificuldades do mercado imobiliário frente às carências habitacionais dos estratos sociais de baixa renda.

Dentre os componentes do déficit habitacional, a coabitação familiar abrange o maior número de famílias. Trata-se das famílias conviventes em poucos cômodos. A coabitação sofreu uma forte queda em Santa Catarina e no Sul, que não foi acompanhada proporcionalmente pelo Brasil, em decorrência principalmente do aumento verificado na região Nordeste, cujo percentual aumentou de 40,1% para 56,1%. Em Itajaí, em 2000, existiam 1.566 famílias vivendo em coabitação, sendo mais de 60% em domicílios com renda familiar mensal inferior a três salários mínimos (FJP, 2004; 2006b).

A coabitação gera demanda por moradia e também ocorre em bairros majoritariamente ocupados por famílias com renda familiar superior a três salários mínimos. No cadastro de famílias que aguardam por uma moradia a ser disponibilizada pelos programas habitacionais executados pela prefeitura, 27% das famílias moram nos bairros São João, Fazenda, Centro, São Judas e Dom Bosco. Estes bairros estão próximos à área central e entre os melhores servidos pela infraestrutura pública da cidade.

Segundo um depoente³³, que trabalha há anos na prefeitura, esta demanda está associada à coabitação e à complexa distribuição espacial da população de baixa renda na cidade.

[...] tem vários becos no centro. Um exemplo muito simples, aqui próximo ao teatro municipal, na rua Gregório Chaves, tem um bequinho, que não chega a ser uma área subnormal, mas o cara abriu um beco, uma ruazinha, um caminho e loteou. Ali tem famílias em que o filho casou e continua morando na mesma casa com os

³³ Entrevista realizada por Luiz Azevedo com servidor da Prefeitura Municipal de Itajaí. Out/ 2007.

pais. E é centro. Não chega a ser subnormal, é uma coabitação, um bequinho. Eles são candidatos querendo moradia. Tem muita gente pagando aluguel nestes espaços.

No bairro São João, onde existiam muitas madeiras, no espaço entre a Avenida Irineu Bornhausen (Caninana) e a Rua Blumenau, constituiu-se um bairro de quadras estreitas e compridas, onde convivem lado a lado residências ocupadas por estratos sociais de baixa e média renda, muitos em coabitação. Segundo Homero Malburg, este formato de ruas semelhante a uma costela é derivado da forma como se deu a ocupação da área pelas madeiras, posteriormente substituídas pelas residências.

Situações como essa também são encontradas nos demais bairros citados, especialmente na Vila Operária. De fato, quando se caminha pelas ruas dos bairros próximos ao centro se nota a presença de casas simples, muitas ainda de madeira, e construções nos fundos, que abrigam familiares. Depoimento de um servidor³⁴ da prefeitura confirma.

Itajaí é uma cidade praticamente horizontal. A baixa renda está na periferia, mas também na região central. Por exemplo, no bairro Vila Operária as casas são simples, planas. O primeiro programa habitacional popular que teve no passado foi o das casinhas da Vila Operária. O pessoal veio trabalhar no porto e ficou ali. A Vila Operária está praticamente no centro. Tem muita gente com renda baixa.

Isto explica em parte a demanda por moradia no cadastro da prefeitura nestes bairros. Entretanto, esta demanda também pode derivar da incapacidade das famílias de assegurarem moradia para as novas gerações, face à valorização fundiária em patamares superiores à elevação do poder aquisitivo das famílias.

Também compõe o déficit habitacional as habitações precárias, assim considerados os domicílios improvisados e os rústicos. Estima-se que exista 1,5 milhão de unidades nesta condição no Brasil, sendo 81,2% domicílios rústicos e 82,5% na faixa de renda de até três salários mínimos. Constatou-se uma expressiva

³⁴ Entrevista realizada por Luiz Azevedo com servidor da Prefeitura Municipal de Itajaí. Out/ 2007.

redução do percentual de habitações precárias no Brasil no período entre 1991 e 2005, evolução que não foi acompanhada nas mesmas proporções no Sul e em Santa Catarina, apesar dos percentuais destas localidades continuarem inferiores aos das demais. Destaque para o Rio Grande do Sul, onde o percentual aumentou de 16,5% para 18,8%. Em Santa Catarina houve uma pequena redução. Em Itajaí, em 2000, havia 2.667 habitações precárias, sendo 2.525 improvisados, a maioria na faixa de renda de até três salários mínimos (FJP, 2004; 2006b, p. 49-90).

O último componente do déficit habitacional é o ônus excessivo com aluguel, situação verificada quando a família com renda inferior a três salários mínimos gasta mais de 30% de sua renda com aluguel. Houve um crescimento deste componente do déficit habitacional, com maior intensidade, em Santa Catarina. Impossibilitadas de adquirir ou construir uma casa própria, face ao descompasso entre a renda e o preço dos terrenos e dos imóveis, as famílias ficam sujeitas a consumir grande parte de sua renda com aluguéis.

Os dados também podem estar indicando um aumento dos valores dos aluguéis em percentuais superiores à elevação da renda das famílias que auferem até três salários mínimos, derivando na inclusão do domicílio no déficit em decorrência da despesa com aluguel superar os 30% da renda familiar.

Apesar dos dados de 2000 não conferirem maior importância para este componente do déficit habitacional há fortes evidências de que houve um aumento significativo dos aluguéis no período recente, face ao aumento da procura e à valorização fundiária, como será demonstrado nos capítulos seguintes.

Tabela 4: Distribuição espacial e renda média por bairro das famílias cadastradas no programa habitacional.

Prefeitura Municipal de Itajaí - 2005

<i>Bairros</i>	<i>Nº de Famílias</i>	<i>Acumulado</i>		<i>Salário Mínimo Médio</i>
		<i>Absoluto</i>	<i>Percentual</i>	
São Vicente	876	876	28,05%	1,62
Cordeiros	562	1.438	46,05%	2,33
Cidade Nova	312	1.750	56,04%	2,04
São João	262	2.012	64,43%	2,76
Fazenda	194	2.206	70,64%	2,30
Centro	143	2.349	75,22%	2,63
São Judas	124	2.473	79,19%	2,50
Dom Bosco	108	2.581	82,64%	2,70
Imaruí	79	2.660	85,17%	2,28
Vila Operária	79	2.739	87,70%	2,74
Itaipava	39	2.778	88,95%	2,49
Nossa Senhora das Graças	37	2.815	90,14%	1,68
Murta	34	2.849	91,23%	2,14
Barra do Rio	34	2.883	92,32%	2,16
Espinheiros	32	2.915	93,34%	2,12
Praia Brava	32	2.947	94,36%	2,31
Bambuzal	30	2.977	95,33%	2,03
Costa Cavalcante	29	3.006	96,25%	2,62
Nova Brasília	17	3.023	96,80%	3,24
Salseiros	14	3.037	97,25%	2,06
Carvalho	14	3.051	97,69%	2,34
Rio do Meio	13	3.064	98,11%	1,69
São Roque	11	3.075	98,46%	2,74
Fiúza Lima	11	3.086	98,82%	3,34
Cabeçudas	9	3.095	99,10%	2,31
Itaipava Km 12	9	3.104	99,39%	3,68
Ressacada	8	3.112	99,65%	2,37
Canhanduba	4	3.116	99,78%	1,84
Arraial dos Cunha	3	3.119	99,87%	4,17
Paciência	2	3.121	99,94%	1,50
Volta de Cima	1	3.122	99,97%	1,77
Porto das Balsas	1	3.123	100,00%	2,92
Total	3.123	3.123	100,00%	2,42

Fonte: Orçamento Participativo (2005). Planilha de Carências. 2 versão. Itajaí: Prefeitura Municipal, agosto de 2005. Elaboração de Luiz Azevedo.

1.1.2 Domicílios inadequados

São considerados inadequados os domicílios com: (a) inadequação fundiária; (b) adensamento excessivo; (c) carência de infra-estrutura; e (d) domicílios sem banheiro. Em 2000, havia em Itajaí 8.789 domicílios urbanos considerados inadequados. Destes, 49% eram habitados por famílias com renda familiar de até três salários mínimos. Este percentual chega a 71% caso se amplie a faixa de renda para até cinco salários mínimos. Considerando uma média de quatro moradores por domicílio pode-se inferir que 35.156 habitantes, mais de 20% da população, viviam em habitações que apresentavam algum grau de inadequação.

Tabela 5: Inadequação dos domicílios urbanos por faixa de renda.

Itajaí, 2000.

Indicadores de inadequação	Até 3 SM		Mais de 3 até 5 SM		Mais de 5 SM		Total	
	Unid.	%	Unid.	%	Unid.	%	Unid.	%
Inadequação fundiária	1.165	53%	506	23%	528	24%	2.199	25%
Adensamento Excessivo	733	48%	454	29%	356	23%	1.543	18%
Domicílios sem banheiro	647	76%	115	14%	85	10%	847	10%
Carência de infraestrutura	1.751	42%	893	21%	1.556	37%	4.200	48%
Total	4.296	49%	1.968	22%	2.525	29%	8.789	100%

Fonte: FJP/CEI. Belo Horizonte, 2004. Elaborado por Luiz Azevedo

A inadequação fundiária abrange os domicílios nos quais os moradores declaram ter a posse do imóvel, mas não a do terreno. A FJP reconhece a possibilidade dos números auferidos estarem subestimados. Entre 2000 e 2005, foi constatada uma pequena redução do percentual (de 4,0% para 3,9%) em relação aos domicílios urbanos em âmbito nacional. Em Santa Catarina houve um pequeno crescimento, de 3,7% para 3,8%, contrastando com a queda verificada na região Sul, de 5,5% para 4,8% (FJP, 2006b, p. 94).

Em Itajaí, a FJP (2004) registrou 2.199 domicílios com inadequação fundiária, correspondendo a 25% dos domicílios inadequados. Destes, 53% abrigam famílias com renda média familiar mensal inferior a três salários mínimos. A regularização

fundiária é um dos maiores problemas da cidade, envolvendo cerca de três mil famílias e de nove mil habitantes (PMI, 2007, p. 4). O fato do morador declarar a posse do terreno não significa que a documentação que lhe confere a propriedade esteja regularizada junto aos órgãos públicos, especialmente nos assentamentos irregulares em áreas verdes e de proteção ambiental. Há que se considerar ainda, que mais de três mil processos aguardavam, em 2006, o pagamento das taxas municipais e federais para obter o habite-se da prefeitura³⁵.

Um dos componentes dos domicílios inadequados é o adensamento excessivo, situação evidenciada quando há mais de três moradores por dormitório. Houve uma redução deste componente em todo o país, caindo de 5,4% para 4,2% em âmbito nacional e de 2,6% para 1,0% em Santa Catarina. Em Itajaí, foram identificados, em 2000, 1.543 domicílios com adensamento excessivo, correspondendo a 18% dos domicílios inadequados, quase a metade no estrato social de renda inferior a três salários mínimos (FJP, 2004; 2006b, p. 94).

A carência de infra-estrutura foi reduzida de 27,5% para 25,1% no Brasil, mas manteve percentuais superiores a 50% nas regiões Norte e Centro-Oeste. Na região Sul houve uma queda de 25% para 21%, tendo ocorrido em Santa Catarina um pequeno aumento de 16,5% para 16,6%. Em 2000, em Itajaí, 4.200 imóveis tinham carência de infra-estrutura, correspondendo a 48% dos domicílios inadequados e 11% dos urbanos, sendo que 42% abrigavam famílias com renda inferior a três salários mínimos (FJP, 2004; 2006b, p. 95).

O percentual de domicílios sem banheiro exclusivo em relação aos domicílios urbanos reduziu em todas as regiões do Brasil, diminuindo de 3,9% para 2,3% em âmbito nacional e de 2,5% para 1,1% em Santa Catarina. Em Itajaí, em 2000, havia 847 domicílios sem banheiro, 76,39% abrigavam famílias com renda média familiar mensal inferior a três salários mínimos (FJP, 2004; 2006b, p. 95).

³⁵ Quando este pesquisador era Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano organizou uma operação junto com os fiscais para forçar os proprietários a comparecer na secretaria, pagar as taxas e regularizar seus imóveis, obtendo o habite-se. Dentre os motivos da não regularização destacava-se a resistência dos moradores, de todas as faixas de renda e classe social, em pagar as taxas devidas, especialmente INSS, cobrando sobre o metro construído. Esta é uma evidência de que burlar a legislação e o pagamento de taxas e impostos é uma prática comum a todas as classes sociais..

1.2 Assentamentos e ocupações precários

O IBGE considera aglomerados subnormais os setores censitários nos quais existam cinquenta ou mais casas faveladas contíguas, ocupando ou tendo ocupado terreno de propriedade alheia, dispostas em geral de forma desordenada e densa, em sua maioria carentes de serviços essenciais. Caso haja 30 casas em um setor e 30 em outro, estes setores não são considerados subnormais. Este critério, adotado previamente à pesquisa de campo, resulta em uma subestimação da realidade, “seja pelo sub-registro de núcleos pequenos, seja pela desatualização dos polígonos de áreas precárias, em especial em regiões com crescimento demográfico intenso” (MARQUES, 2007, p.14).

A FJP constatou o aumento nos aglomerados subnormais no Brasil, no período entre 2000 e 2005, de 1.644.267 para 1.956.331 domicílios. Apesar do crescimento numérico, o percentual em relação ao total de domicílios permaneceu em 3,7% no meio urbano e 4,3% no rural de extensão urbana. As maiores concentrações de aglomerados subnormais estão nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Em Santa Catarina, pelos critérios do IBGE, existiam 495 domicílios em aglomerados subnormais, sendo 393 na área urbana e 102 na área rural de extensão urbana, todos localizados no município de Florianópolis. Em Itajaí, o Censo Demográfico não encontrou aglomerados subnormais (FJP, 2004; 2006a, p. 29; 2006b, p. 37).

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades encomendou ao Centro de Estudos da Metrópole um estudo que resultou na publicação do livro “Assentamentos precários no Brasil Urbano”. Adotando uma posição crítica em relação aos critérios do IBGE, mas partindo deles, este estudo concluiu que além dos 7.701 setores subnormais constatados pelo IBGE, em 2000 (7,5%), havia outros 6.907 setores precários, somando 14.608 (14,3%), do total de 102.450 setores estudados. Estimou-se, ao final, que o número de setores censitários que concentram condições habitacionais precárias era o dobro das áreas previstas pelo IBGE (MARQUES, 2007, p. 40). Em Itajaí, esta pesquisa identificou 146 habitações precárias, com 627 pessoas (p. 295).

Os critérios adotados pelo Centro de Estudos da Metrópole consideram precários os domicílios particulares permanentes nos quais o relacionamento entre seus ocupantes “era ditado por laços de parentesco, de dependência doméstica ou por normas de convivência e quando construído para servir exclusivamente à habitação” (MARQUES, 2007, p. 12-20). Contempla ainda os domicílios improvisados.

Segundo Marques (2007, p.12)

A questão da habitação precária envolve diversas situações distintas, como favelas, loteamentos clandestinos e/ou irregulares e cortiços, marcadas também por intensa heterogeneidade interna. Mesmo os conjuntos habitacionais construídos pelo poder público em décadas recentes, por vezes, apresentam avançado estado de degradação e solicitam atenção por parte de políticas que intervenham na precariedade habitacional e urbana.

Os pesquisadores alertam para a necessidade de visitas de campo e da realização de trabalhos complementares nos municípios visando superar os limites de uma pesquisa de porte nacional. Em Itajaí, estudos realizados em âmbito municipal indicam a crescente presença de assentamentos nos quais as condições de moradia caracterizam-se pela precariedade e, certamente, enquadram-se em um ou mais dos componentes do déficit habitacional e da inadequação de moradias. A relevância de analisá-los nesta dissertação decorre do seu crescimento e da importância que tem recebido, no período recente, do poder público.

Os estudos sobre estes assentamentos³⁶ revelam o crescimento do número de assentamentos e da população que neles residem. As distintas características de cada assentamento reivindicam diferenciadas estratégias de enfrentamento do problema. Há casos em que a remoção é inevitável, já que as moradias encontram-se praticamente sobre o leito do rio, como é o caso dos assentamentos localizados nas margens do rio da Murta. Nesta mesma situação estão os assentamentos

36 Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PMI, 2002); Hierarquização dos assentamentos subnormais do Município (PMI, 2006); Plano de Regularização Fundiária Municipal (PMI/SHISRF, 2007).

situados em áreas de proteção ambiental, cuja remoção é essencial para estancar a ocupação irregular destas áreas.

Há ocupações nas quais é suficiente a reurbanização e outros ainda que carecem apenas de serviços básicos de urbanização e apoio para a reforma ou melhoria das habitações. A decisão do que fazer em cada assentamento passa pela compreensão abrangente dos fatores que os produziram. Isto implica em analisar as características da população que neles residem, a importância de sua localização para o acesso aos equipamentos públicos e às ofertas de trabalho, bem como o nível de vulnerabilidade social a que estão sujeitas as famílias que os habitam.

Figura 2: Assentamento precário Imaruí.

Itajaí, 2006.



Foto: Arquivo do SPDU/PMI

São relevantes as informações disponíveis no estudo realizado pelo Instituto Êxitus, em maio de 2006, como parte do convênio entre a Prefeitura Municipal de Itajaí e o Ministério das Cidades, no âmbito do Programa Habitar Brasil/BID, subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI). Em especial, a hierarquização

dos assentamentos realizada a partir do indicador de precariedade³⁷, composto pelos indicadores socioeconômicos, urbanísticos-edifícios e de risco ambiental, oferece referências para o planejamento e a definição de prioridades por parte do gestor público.

A adoção de políticas conservadoras, como a remoção de parte do assentamento Imaruí I, prevista nos planos da SHISRF, para áreas distantes das ofertas de trabalho, responde muito mais aos interesses empresariais do que a uma política de inclusão social. Aquela área, sujeita a alagamentos diários passou a ser cotejada por investidores recentemente, face a sua localização estratégica decorrente do traçado da Via Expressa Portuária, que passará ao lado.

É possível prever o retorno de parte das famílias, a exemplo do que ocorreu quando da remoção ocorrida na década de 1980 do assentamento Nossa Senhora das Graças. As famílias removidas e reassentadas em conjuntos habitacionais distantes retornam em busca dos benefícios derivados da proximidade dos equipamentos públicos e da oferta de trabalho. É o que tende a ocorrer com parte das 300 famílias do assentamento Imaruí I, caso sejam removidas para o loteamento situado do outro lado da BR 101³⁸..

A pesquisa foi realizada em 28 assentamentos e contemplou uma amostra composta por 1.044 famílias de um total de 1.824. Em termos gerais concluiu-se que:

1. A maioria dos moradores dos assentamentos não participa de organizações comunitárias, políticas e culturais (82%), salvo em grupos religiosos (11%). Cerca de 70% da população recebe gratuitamente medicamentos do poder público e aproximadamente 20% são contemplados pelos programas de complementação de renda do governo. Frente a problemas com energia elétrica,

³⁷ Ver tabela n. 6.

³⁸ A PMI/SHISRF (2007) realizou um estudo e concluiu pela necessidade da remoção face à precariedade e aos constantes alagamentos a que estão sujeitas as famílias. Existem restrições de ordem financeira para se conseguir uma área para a construção de um conjunto habitacional capaz de abrigar estas famílias nas proximidades. Entretanto, a razão principal da proposta de removê-las para área distante decorre do interesse do gestor público e de empresários em destinar aquela área para a construção de um terminal portuário privado. Em um sistema de parceria público-privado é possível ao gestor público conseguir recursos adicionais para desenvolver sua política habitacional. O conflito entre investidores interessados dificulta a operação.

água e calçamento, 30% recorre à prefeitura, 25% não faz nada e 16% procura a empresa fornecedora. As organizações comunitárias e vereadores são procurados nestas ocasiões por 4% dos moradores.

2. A renda média das famílias gira em torno de 1,93 salários mínimos. Cerca de 70% dos chefes de família cursaram até o ensino fundamental, apenas 11% concluíram a 8ª série e aproximadamente 10% são analfabetos. A maior fonte de renda das famílias é a aposentadoria e as pensões (20%), seguida por atividades domésticas (13%). A maioria das ocupações exercidas pelos chefes de família não exige qualificação formal, em grande parte a habilidade foi apreendida na prática.

3. Cerca de 50% das moradias são de madeira, 27% em alvenaria com reboco e o restante são mistas. Declararam ser proprietários e isentos de dívidas habitacionais 81% dos moradores. Pagando aluguel, vivendo em coabitação ou em moradia cedida estão 11% dos moradores. A maior parte das residências não possui caixa d'água (58%), menos de 20% têm abastecimento alternativo de água e 87% têm a energia elétrica fornecida pelas Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC). Apenas 13% utilizam ligação clandestina. Há uma diversidade de destinos dados aos dejetos, com destaque para fossa séptica (33%), rede pluvial (19%) e vala aberta (19%). O lixo é coletado satisfatoriamente pela concessionária da prefeitura e os serviços de educação, transporte e saúde são avaliados majoritariamente de forma positiva. Negativamente são avaliados os serviços de segurança e saneamento básico.

4. A percepção de risco ambiental varia conforme a localização do assentamento. Em geral, os moradores reclamam das enchentes e alagamentos. Em menor escala de desabamento.

5. Quase a totalidade dos pais chefes de família das moradias (95%) são catarinenses. Destes, 32% são naturais de Itajaí. Cerca de 48% não mudaria do local onde reside caso possa ficar onde está.

Por razões diversas, dentre as quais está a inadequação dos programas habitacionais às necessidades socioeconômicas dos estratos sociais de baixa renda, 75% dos moradores dos assentamentos precários do Imaruí I e II não aderiram ao cadastro de candidatos a moradias da prefeitura. Localizado na Barra do Rio, nestes

assentamentos vivem cerca de 450 famílias, mas apenas 113 se apresentaram como candidatas ao programa habitacional.

Muitos são os fatores que levaram a maior parte dos moradores a não aderirem. Desde a dificuldade de obter a documentação exigida até as despesas que a família teria que arcar caso fosse contemplada. Além da prestação do financiamento imobiliário, mesmo que baixa, a família seria obrigada a pagar tarifas que hoje não lhe são cobradas. Segundo depoimento do Secretário de Habitação Manoel Conceição de Jesus³⁹,

[...] eles se consideram donos daquela área e, na realidade, são. Pra que eles vão se cadastrar na prefeitura em um programa habitacional no qual eles terão que pagar, se lá eles estão morando sem pagar nada, mesmo que em condições precárias?

Vivendo em situação instável e incerta parte dos moradores desses assentamentos não se candidata, face às despesas adicionais decorrentes desta opção. Passaram a ocupar estas áreas para fugir do aluguel e pela proximidade do assentamento das ofertas de trabalho. Não vêem razão para aderir aos programas habitacionais que oferecem residência em locais distantes de suas ofertas de trabalho, cuja aquisição implicaria no pagamento de prestações mensais por muitos anos, situação semelhante à de aluguel, da qual procuraram fugir. A ocupação ou aquisição de um barraco de madeira⁴⁰, mesmo que em local insalubre e sujeito a alagamentos, lhes oferece muitas vantagens, dentre as quais a proximidade das ofertas de trabalho e a posse da casa própria sem despesas adicionais significativas.

A importância da questão financeira fica evidente na comercialização das moradias. Agentes contratados por investidores interessados em ter a propriedade da área hoje ocupada pelos assentamentos Imaruí I e II têm comprado com relativa facilidade os barracos dos moradores por valores em torno de R\$ 10 mil. A adesão

³⁹ Entrevista concedida a Luiz Azevedo em Itajaí, outubro 2007. À época o entrevistado era secretário. Licenciou-se posteriormente para concorrer a uma vaga na Câmara Municipal. Não se elegeu e foi nomeado Secretário-Adjunto da SHISRF.

⁴⁰ No Imaruí, 43% das moradias foram compradas de terceiros e 43% foram construídas pelos próprios moradores (SCHUCH, 2005, p. 115).

maior ou menor a propostas que asseguram a entrada imediata de recursos, significativos para os padrões de renda destas famílias, depende de inúmeros fatores, dentre os quais o vínculo da família com a localidade, derivado especialmente das possibilidades de trabalho e das relações de reciprocidade com parentes e vizinhos.

Schuch (2005), assinala a importância conferida pelos moradores do Imaruí à posse da casa própria – “o que lhes empresta certa dignidade e apego ao lugar, parecendo sentirem menos desalentados” – e “à obtenção de colocação no mercado de trabalho, mesmo que informal”, como principais motivos de permanência no assentamento (p. 115). Constatou, entretanto, uma situação caracterizada por grande rotatividade de moradores e ocupantes. Segundo sua pesquisa, “67% da população ali reside há menos de cinco anos com predomínio dos que residem há menos de dois, comprovando o grau de rotatividade dos ocupantes” (p. 113).

A instabilidade nas relações informais de trabalho torna instável e difícil a fixação das famílias de trabalhadores de baixa renda e pouca qualificação por muito tempo em um mesmo local. A prioridade é morar com o menor custo próximo a locais onde seja possível encontrar trabalho e se obter alguma renda. As decisões de ficar ou mudar, de comprar ou vender, resultam do cálculo do que é mais adequado para a estratégia de sobrevivência destas famílias. E, neste sentido, não diferem substancialmente de uma família de classe média que vende seu apartamento e muda para outra localidade. O que as distingue é a forma como realizam suas transações comerciais: as famílias de baixa renda muitas vezes prescindem de qualquer formalidade contratual, mesmo porque vivem de trabalhos informais na cidade ilegal.

Figura 3: Localização dos assentamentos precários e conjuntos Bem Morar.

Itajaí, 2007

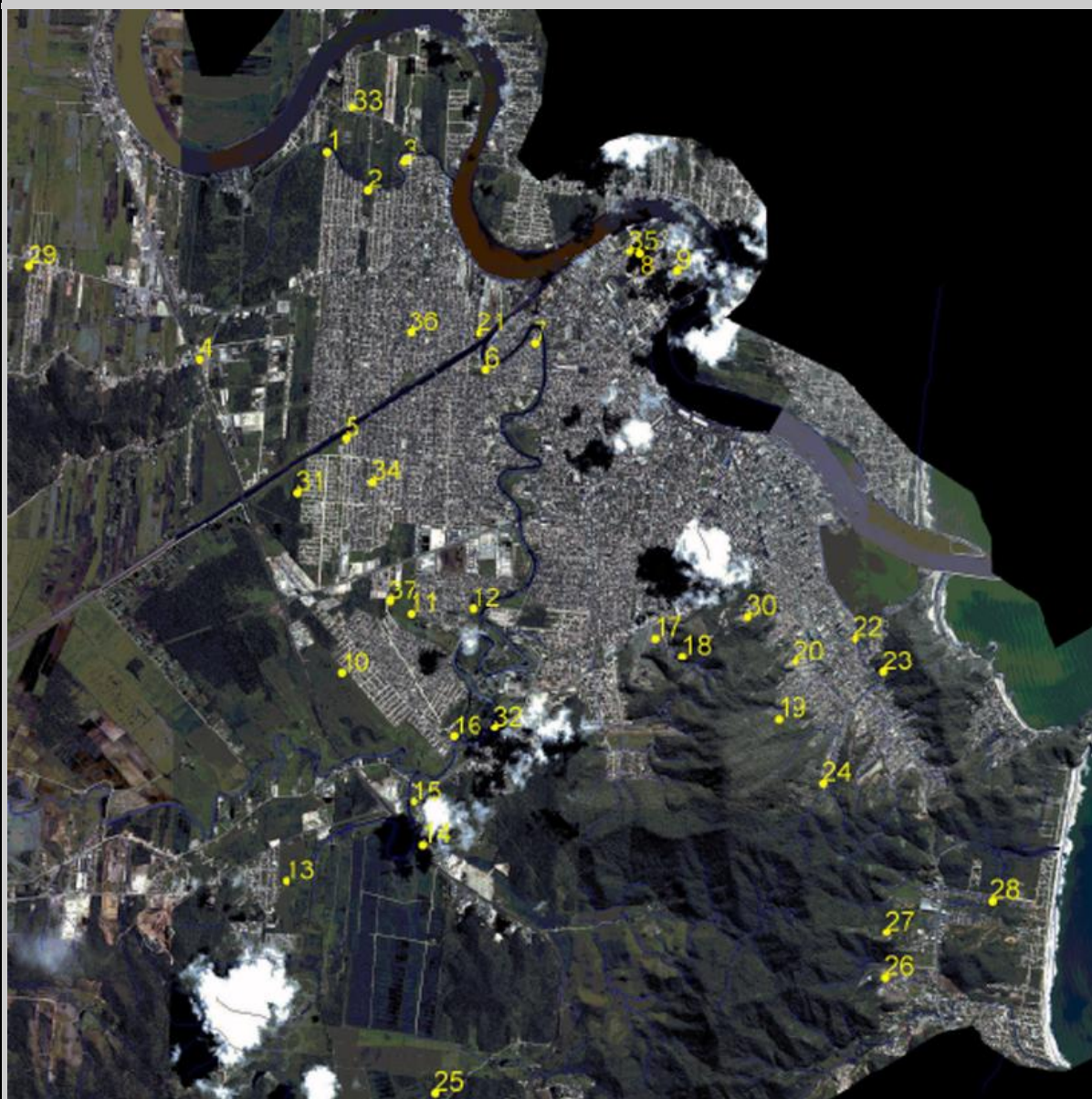


Foto: Arquivo do SPDU/PMI

Assentamentos precários: (1) Bertold Michels, (2) Lar dos Meninos, (3) Murta, (4) São Roque, (5) Rio Bonito, (6) Castelinho, (7) Bambuzal, (8) Imaruí II, (9) Imaruí I, (10) Avelino Werner, (11) Promorar Real, (12) Promorar Beira Rio, (13) Quero-quero, (14) Canhanduba, (15) Morro da Caixa D'Água, (16) Dona Mariquinha, (17) N. Sra. das Graças I, (18) N. Sra. das Graças II, (19) Bem-te-vi, (20) CSU Fazenda, (21) Adão Vandal, (22) Schneider, (23) Morro da Antena, (24) Padre Jacó, (25) Aterro Sanitário, (26) Ariribá, (27) Crisântemos, (28) Divinéia, (29) Portal, (30) Morro da Cruz, (31) Nilo Bitencourt, (32) Padre Schmidt.

Conjuntos Bem Morar: (33) José Pezzini, (34) Carlos Alonso Seara, (35) Alfredina Macagnan, (36) Jairo Rogero, (37) Milton T Soares.

Tabela 6: Assentamentos hierarquizados a partir de indicadores de precariedade.

Itajaí, maio 2006.

Hierarquia de intervenção	NOME	Indicador sócio-econômico	Indicador de urbanístico e edílio	Indicador de Risco Ambiental	Indicador de precariedade
1	BERTOLD MICHELS	0,69	0,60	1,00	0,77
2	MORRO DA ANTENA	0,63	0,48	1,00	0,70
3	MORRO DA CAIXA D'ÁGUA	0,44	0,91	0,75	0,70
4	PROMORAR/BEIRA-RIO	0,45	0,66	0,94	0,69
5	MORRO DA CRUZ	0,55	0,50	1,00	0,68
6	BEM-TE-VI	0,54	0,56	0,82	0,64
7	CANHANDUBA (Margens do rio)	0,56	0,49	0,86	0,64
8	N.S. GRAÇAS (CADEIÃO)	0,52	0,71	0,64	0,62
9	AVELINO WERNER	0,59	0,70	0,57	0,62
10	LAR DOS MENINOS	0,56	0,31	0,97	0,61
11	D. MARIQUINHA (Beira Rio)	0,57	0,54	0,72	0,61
12	IMARUÍ I	0,53	0,57	0,65	0,58
13	PADRE SCHMITT	0,58	0,29	0,87	0,58
14	MURTA	0,55	0,32	0,80	0,56
15	CRISÂNTEMOS	0,45	0,61	0,60	0,55
16	CSU FAZENDA	0,70	0,62	0,33	0,55
17	NILO BITTENCOURT	0,54	0,64	0,41	0,53
18	ARIRIBÁ	0,53	0,47	0,55	0,51
19	SÃO ROQUE	0,45	0,42	0,67	0,51
20	PROMORAR I (BANCO REAL)	0,55	0,40	0,59	0,51
21	CANHANDUBA (Aterro Sanit.)	0,57	0,50	0,46	0,51
22	CASTELINHO	0,67	0,48	0,35	0,50
23	DIVINÉIA	0,58	0,30	0,59	0,49
24	PADRE JACÓ	0,58	0,36	0,50	0,48
25	IMARUÍ II	0,53	0,47	0,43	0,48
26	BAMBUZAL	0,54	0,24	0,64	0,47
27	N. S. GRAÇAS (FRENTE)	0,39	0,42	0,38	0,40
28	QUERO-QUERO (S. PEDRO)	0,45	0,48	0,04	0,32

Fonte: Instituto Exitus, 2006. **OBS:** Quanto mais próximo de 1 pior a situação social.**Indicador sócio-econômico** – composto a partir das variáveis: renda familiar média, número de moradores por unidade habitacional, escolaridade e condições de trabalho.**Indicador urbanístico e edílio** – composto a partir das variáveis: responsabilização dos serviços públicos (intensidade da demanda dos moradores junto ao poder público para resolver problemas de água, energia e esgoto), condições edilícias das moradias e oferta de serviços essenciais.**Indicador de risco ambiental** – composto a partir das variáveis: alagamentos, queda de encostas e enchentes.

2. PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Qualquer teoria geral da cidade deve relacionar de algum modo os processos sociais à forma espacial que ela assume. Em termos disciplinares, isso implica integrar duas tradições importantes de pesquisa e educação; chamarei a isso construir uma ponte entre aqueles que possuem a imaginação sociológica e os imbuídos de uma consciência espacial ou de imaginação geográfica.

David Harvey (1980, p. 14)

As transformações na estrutura econômica da região derivadas, por um lado, da decadência da indústria madeireira, da industrialização, da expansão das atividades portuárias e, por outro, do processo de litoralização e inserção de Balneário Camboriú no ciclo turístico nacional e internacional, guardam forte relação com a produção do espaço e com o processo de urbanização na região da Foz do Rio Itajaí.

A diferenciada ocupação e produção do espaço urbano resultou no reforço da segregação residencial e na produção de desigualdades, entre as quais cabe destacar o diferenciado acesso à moradia. A construção da BR 101 e das vias estruturais de acesso ao mesmo tempo em que direcionaram o crescimento da malha urbana, estabeleceram seus limites. A BR 101 constituiu-se em uma interface física construída que separa as regiões ricas, da parte mais pobre das cidades de Itapema e Balneário Camboriú, estando ainda do lado carente o município de Camboriú. Em Itajaí, de forma semelhante, o rio Itajaí-Mirim é uma interface física natural que separa socialmente a cidade.

Guarda estreita relação com a dinâmica econômica e com a geografia local a valorização fundiária, decorrente de investimentos públicos em infra-estrutura e equipamentos urbanos e do aumento da procura por áreas disponíveis nas regiões melhor servidas. Em Itajaí, com a intensificação das atividades portuárias, cresceu a procura por grandes espaços destinados à construção de galpões e pátios de contêineres, reduzindo e valorizando as áreas ainda disponíveis para construção de

loteamentos habitacionais. A forte valorização imobiliária resultou em dificuldades adicionais na produção de moradias.

Ainda existem grandes áreas que poderiam ser ocupadas por projetos habitacionais tanto no Bairro Cidade Nova como em Cordeiros, mas as políticas públicas para este setor da cidade ainda não saíram do papel. Estas áreas encontram-se reservadas pelos seus proprietários para especulação. Os loteamentos e conjuntos habitacionais públicos e privados ocupam as últimas áreas ainda existentes no bairro da Murta, mas já se instalam também do outro lado da BR 101, em terrenos baixos, que facilmente serão atingidos nos casos de enchentes do rio Itajaí-Açú.

Constitui-se ainda em fator relevante para a compreensão da desigualdade na região o processo migratório, que é caracterizado em suas diferentes fases por pessoas de distintos perfis socioeconômicos. Atraídos por fatores diversos, ao se fixarem em locais condizentes com suas rendas, produziram ou reforçaram a desigualdade sócio-espacial.

Relevante também para a compreensão da desigualdade sócio-espacial e da segregação residencial foram não só o insuficiente provimento de moradias para atender a crescente demanda – especialmente para os estratos sociais com renda inferior a três salários mínimos –, mas também as ocupações ocorridas em loteamentos públicos e privados, em áreas verdes, institucionais e áreas de proteção ambiental, preponderantemente nas margens dos rios, ribeirões e nos morros.

O poder público municipal demonstrou baixa capacidade de planejamento e ação no enfrentamento da especulação e das ocupações realizadas desconhecendo a legislação vigente. Prevaleceu o estilo clientelista e privatista, que reduziu a eficácia das ações dos fiscais da prefeitura e dos setores responsáveis por cobrar os compromissos assumidos pelos mutuários junto à prefeitura. Os instrumentos legais previstos no Estatuto da Cidade foram contemplados no Plano Diretor apenas em 2007, uma evidência de que na maior parte do período deste estudo, o gestor público não incluiu esta questão em sua agenda.

A dinâmica econômica e a migração, a valorização fundiária e a especulação imobiliária, os investimentos públicos em equipamentos e infra-estrutura urbana, a luta por moradia e as ocupações, a política habitacional – ou sua ausência – e o

clientelismo são fatores que se somam aos já analisados e, portanto, são essenciais para a compreensão da constituição dos cenários nos quais as políticas habitacionais se desenvolveram.

2.1 Dinâmica econômica e migração

A análise da dinâmica econômica e da migração contemplou os municípios da RM da Foz do Rio Itajaí, com ênfase em Itajaí, devido às estreitas relações entre estas cidades. Algumas delas, inclusive, encontram-se conurbadas.

Nos últimos trinta anos do século passado e nos oito primeiros anos deste, os fatores de atração das cidades da RM da Foz do Rio Itajaí produziram forte movimento migratório de trabalhadores, aposentados, rentistas e investidores para esta região. Entre os fatores de atração mais relevantes estão o crescimento das atividades correlacionadas ao movimento portuário e ao turismo, das ligadas à pesca e à industrialização do pescado e, finalmente, a expansão da indústria naval e da construção civil.

A forte atração exercida pelas distintas dinâmicas econômicas, lideradas pelas atividades portuárias e turísticas, se constituiu em um motivo a mais para a migração para a região, provocando significativo aumento no número de domicílios permanentes e da população da região metropolitana.

A malha urbana se expandiu com intensidades diferentes em cada cidade, recebendo pessoas de distintos estratos sociais. No período entre 1970 e 2005, Balneário Camboriú cresceu 769% e Itapema 886%. Estes dois balneários cresceram verticalmente e de forma significativa por três décadas seguidas e continuam recebendo migrantes de variadas regiões do país. Uma parede de altos edifícios foi construída entre as cidades e o mar e a indústria imobiliária se mantém como uma das principais forças econômicas, ao lado dos serviços turísticos, nestas cidades.

O crescimento da renda dos estratos sociais situados nas camadas inferiores da hierarquia social, sendo menor que as valorizações fundiária e imobiliária, resultou na ocupação das áreas melhor servidas, mais próximas às praias, pelas

camadas médias e superiores. Os estratos sociais de baixa renda foram obrigados a se instalarem do outro lado da BR 101 e do outro lado do rio Itajaí-Açú, locais menos encarecidos. O crescimento de Camboriú (420%) e de Navegantes (389%), superior ao de Itajaí (161%), em parte é explicado por este movimento (IBGE, Censos e Estimativas, 1970 a 2005).

Especialmente em Itajaí verificou-se o menor crescimento populacional entre as demais cidades da área conurbada, inferior tanto no núcleo (274,52%), como na área de expansão metropolitana (287,84%). Ao longo do período mencionado constatou-se também uma lenta tendência de redução do crescimento decenal. Nas áreas urbanas, o percentual de crescimento foi maior do que nas rurais (IBGE, Censos e Estimativas, 1970 a 2005).

No período abrangido por esta pesquisa, o crescimento da população e do número de domicílios urbanos manteve-se alto e continuou diferenciado, ocorrendo de forma mais intensa na área de expansão e, mais lentamente, em Itajaí. Este fenômeno é típico das regiões metropolitanas. A excessiva valorização imobiliária que ocorreu em Itajaí e Balneário Camboriú, a concentração das terras nas mãos de relativamente poucos proprietários, a reserva de áreas para especulação, a ocupação de grandes áreas por pátios de contêineres e estacionamentos de caminhões, a construção de casas e apartamentos na área litorânea e, finalmente, a expansão do turismo e da economia de Navegantes estão entre os principais fatores que explicam este crescimento.

Entre 1996 e 2007 o número de domicílios permanentes cresceu mais do que a população na região. Os primeiros tiveram um incremento de 69%, enquanto a segunda aumentou em 51%. É bom lembrar que esta variação foi maior na área de expansão. Em decorrência deste contexto verificou-se uma redução no número médio de habitantes por domicílio de 3,62 para 3,23, queda de 11%. Novamente Itajaí aparece com o menor índice de crescimento, tanto de domicílios como da população, mas com uma taxa de redução próxima à da região em sua densidade média de habitantes por domicílio (-10%). Esta evolução termina por favorecer o suprimento do número de moradias necessárias para atender a população.

As cidades de Itajaí e Balneário Camboriú têm intensas relações entre si, e cada qual se relaciona diretamente com os municípios vizinhos. Ambas abrigam

unidades da Universidade do Vale do Itajaí (Univali), que atendem milhares de estudantes de dentro e de fora da região. Itajaí, além de ser o maior pólo econômico, centraliza o atendimento de saúde, entre outros serviços. O fluxo diário de trabalhadores, estudantes, doentes, mercadorias, serviços e capitais é mais intenso entre Itajaí, Navegantes, Balneário Camboriú e Camboriú, mas se expande também para as demais cidades da região.

Tabela 7: Evolução do número de domicílios permanentes e da população urbana.

RM da Foz do Rio Itajaí – 1996-2007

Municípios	1996			2007			Variação		
	Domicílios	População	Hab/Dom	Domicílios	População	Hab/Dom	Domic.	Popul.	Hab/Dom
Navegantes	7.521	28.296	3,76	14.532	51.651	3,55	93%	83%	-6%
Balneário Camboriú	17.350	56.587	3,26	33.528	94.344	2,81	93%	67%	-14%
Camboriú	8.028	31.693	3,95	14.170	51.114	3,61	77%	61%	-9%
Penha	3.545	12.854	3,63	5.958	19.051	3,2	68%	48%	-12%
Itajaí	34.832	128.566	3,69	47.806	158.540	3,32	37%	23%	-10%
Subtotal	71.276	257.996	3,62	115.994	374.700	3,23	63%	45%	-11%
Bombinhas	1.580	5.823	3,69	3.844	12.456	3,24	143%	114%	-12%
Itapema	4.734	17.087	3,61	10.174	32.844	3,23	115%	92%	-11%
Porto Belo	1.897	6.938	3,66	3.920	12.409	3,17	107%	79%	-13%
Piçarras	1.980	7.090	3,58	3.852	12.499	3,24	95%	76%	-9%
Subtotal	10.191	36.938	3,62	21.790	70.208	3,22	114%	90%	-11%
Total	81.467	294.934	3,62	137.784	444.908	3,23	69%	51%	-11%

Fonte: IBGE. Contagem da população 1996/2007. Elaboração Luiz Azevedo

A dinâmica e diversificada economia da região, estimulada pelas atividades portuárias e turísticas, oferece oportunidades de trabalho e de investimentos em diferentes setores, atraindo famílias e capitais. Esta diversidade e as distintas características da migração se refletiram na constituição de lugares e espaços caracterizados pela desigualdade sócio-espacial.

Como assinala Singer (1973, p. 55) “nem todos os migrantes provêm do proletariado rural ou do campesinato. Bom número deles é de origem burguesa e a migração não faz com que percam sua condição de classe”. Pelo contrário, o acelerado processo de urbanização e as transformações da estrutura econômica e

social oferecem oportunidades para detentores de capitais, grandes ou pequenos. No destino, “mecanismos de solidariedade de classe lhes permitem, muitas vezes, ocupar uma posição na estrutura social que aos migrantes de classes hierarquicamente inferiores custa muito atingir” (p. 56).

Também entre as pessoas inseridas nos estratos sociais de baixa renda, os laços sociais estabelecidos na origem contribuem para o processo migratório e para a ocupação dos mesmos espaços urbanos. Nestes locais estratégias de sobrevivência são estabelecidas, envolvendo relações familiares e de vizinhança. Segundo Singer (1973, p. 60):

Os primeiros migrantes, ao assegurarem seu sustento, mesmo que seja como servidores domésticos ou trabalhadores autônomos, “chamam” outros migrantes, geralmente parentes e amigos, oferecendo-lhes não apenas o benefício de sua experiência mas também apoio material e, eventualmente, oportunidades de trabalho.

Distintos, quanto aos fatores de expulsão e de atração, estes processos migratórios reproduziram e acentuaram a desigual produção do espaço urbano. Em Balneário Camboriú e na área de expansão o crescente fluxo de turistas nacionais e internacionais – com destaque para argentinos, paulistas, paranaenses, gaúchos e catarinenses –, e a explosão imobiliária impulsionada pela construção de residências de veraneio estão na origem do crescimento populacional. A este movimento se seguiram a crescente demanda por força de trabalho, os investimentos imobiliários e o surgimento de bares, restaurantes, lojas e oficinas.

Na medida em que a cidade foi deixando de ser apenas um balneário movimentado no verão, aposentados, rentistas, professores, estudantes, empresários, enfim, famílias de classe média e alta foram ocupando os espaços urbanos melhor servidos. A cidade foi crescendo verticalmente, abrigando condomínios residenciais, comerciais e de serviços. No período de temporada, os aluguéis cobrados costumam ser elevados. Contudo, no restante do ano eles caem significativamente, conjuntura que se torna favorável aos estudantes da Universidade do Vale do Itajaí (Univali) que são originários de outros locais.

O comércio de varejo, voltado para as classes média e alta, cresce e concorre fortemente com o de Itajaí. Aos estratos mais pobres da população – segmento

numeroso em Camboriú –, coube ocupar o outro lado da BR 101. Este município, que é ocupado de forma bastante homogênea por estratos sociais de baixa renda, encontra-se na última posição em concentração de renda da região, medida pelo Índice de Gini, no ano de 2000.

Tabela 8: Evolução do número de empregos por setor.

Região	Anos	Extra-tiva mineral	Indústria Transformação	Serviços Industriais de Utilidade Pública	Construção Civil	Comércio	Serviços	Administração Pública	Agropecuária	Outros-Ignorado	TOTAL
SC	2000	5.728	371.293	11.099	37.519	181.722	287.441	153.262	29.813	52	1.077.929
	2003	5.432	428.723	13.840	40.874	231.860	344.944	185.844	39.937	953	1.292.407
	2006	6.299	531.464	12.302	52.822	298.070	432.335	222.588	42.574	0	1.598.454
SDR	2000	117	10.830	828	2.853	18.464	26.660	6.535	2.416	0	68.703
	2003	386	13.924	1.035	2.979	23.986	34.105	9.880	2.826	0	89.121
	2006	301	17.519	963	5.317	31.131	47.730	14.259	2.659	0	119.879
Itajaí	2000	44	6.221	543	731	9.038	13.992	2.751	1.671	0	34.991
	2003	296	8.080	643	594	10.864	18.220	3.238	2.023	0	43.958
	2006	213	9.269	428	1.154	13.450	25.898	5.979	1.869	0	58.260

Fonte: RAIS. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Estado do Planejamento/Diretoria de Estatística e Cartografia/Gerência de Estatísticas. Elaborado por Luiz Azevedo

OBS: A SDR de Itajaí abrange os municípios de Navegantes, Camboriú, Penha, Bombinhas, Porto Belo, Piçarras, Balneário Camboriú, Itapema e Itajaí.

De forma concomitante, com a migração de pessoas em busca das oportunidades oferecidas pelo crescimento econômico, também migram capitais. Estabelece-se, assim, um conflito entre os interesses das forças sociais dominantes nos diversos setores econômicos, com destaque para os relacionados às atividades portuárias, pesqueiras, turísticas e de construção civil. Em Itajaí, disputam o uso do espaço nas margens e no leito do rio Itajaí-Açú a pesca, o porto e a indústria naval. Ocupações de áreas de marinha, anteriormente desvalorizadas, são disputadas por especuladores imobiliários e capitalistas interessados em investir na construção de terminais portuários.

A migração assumiu distintas características ao longo do tempo. Na primeira fase está associada de forma mais intensa ao êxodo rural. A migração do campo para a cidade ocorre em larga escala no Brasil em decorrência da pobreza, da

ausência de infra-estrutura, especialmente nas áreas de educação e de saúde, da concentração da propriedade da terra e em função da mecanização das atividades agrícolas. A estes fatores de expulsão, acrescenta-se a atração exercida pelas cidades, para onde se dirigem milhares de trabalhadores do campo em busca de uma vida melhor.

Na segunda fase das atividades migratórias, em Santa Catarina ganha relevância o processo de litoralização, fenômeno que tem resultado no crescimento acelerado das cidades litorâneas. Nestes municípios ocorre uma redução mais lenta da indigência e da pobreza se comparado com o restante do Estado. A intensidade deste processo levou o governo do Estado, em cooperação com o PNUD, a criar o projeto “Meu Lugar”, visando à implantação de projetos de desenvolvimento nas regiões administrativas descentralizadas⁴¹.

Este processo é realçado nos depoimentos tomados para esta pesquisa⁴². Anteriormente houve o êxodo rural na própria região, seguido da chegada de muitos migrantes das áreas rurais do norte do Paraná e do planalto e oeste catarinenses. Este processo ocorreu de forma mais intensa nas décadas de 1970 e 1980. Posteriormente, segue-se, a partir da década de 1990, a litoralização.

Segundo o Secretário de Habitação e Regularização Fundiária, Manoel Conceição de Jesus (Maneca), diversos fatores provocaram este movimento migratório. Em primeiro lugar, os fatores de expulsão populacional da origem face “às dificuldades encontradas onde estavam, devido aos conflitos e à concentração da terra”. Na seqüência, em um movimento inverso da expansão para o interior, ocorre a litoralização em uma conjuntura onde crescem as atividades portuárias em Itajaí e as turísticas na região, e “no momento em que a pesca está dando um salto de qualidade e absorve uma quantidade grande de mão de obra não qualificada na filetagem, esvisceramento e, principalmente, enlatamento do peixe”.

Muitas famílias ascenderam socialmente depois de migrar para Itajaí, a exemplo de um empresário que veio do Paraná, que foi citado por um depoente.

⁴¹ Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças (ABDL). 23 de maio de 2005. Disponível em <<<http://www.abdl.org.br/article/view/2032/1/250>>>. Acessado em 12/10/2007.

⁴² Entrevistas concedidas a Luiz Azevedo em outubro de 2007.

Hoje ele é um empresário do comércio supermercadista, deve ter umas cinco ou seis lojas em Itajaí. Ele trouxe toda a família de uma cidade chamada Palmital, no Paraná. Além da família trouxe os agregados. Ele se deu bem aqui e foi trazendo o resto da família.

Além destes fatores de atração foram apontados pelos depoentes o fácil acesso ao peixe para se alimentar, a doação de lotes para a população de baixa renda e o lema da campanha do prefeito João Omar Macagnan (1989-1992) “Em Itajaí há lugar para todos”, que foi divulgado por todo Estado pelos meios de comunicação. Apenas um depoente afirmou com convicção tratar-se de um mito a força do *slogan* acima citado, realçando que “historicamente o problema está na questão agrária” e nos prejuízos dos agricultores com as secas, ocasião em que muitos trabalhadores se mudaram para a região de Itajaí. Os demais insistiram que a ampla divulgação deste lema teria contribuído para o aumento da migração para Itajaí, o que teria desagradado parte dos itajaienses, que creditam à migração excessiva o aumento da criminalidade e das “invasões”.

A forte migração foi aproveitada pelo clientelismo praticado por diversos governos, evidenciado pela doação de lotes e pela pouca rigidez no combate às ocupações de áreas verdes e institucionais de loteamentos, que se tornaram práticas corriqueiras. À medida que as famílias chegavam e conseguiam um lote ou um local para construir o seu barraco chamavam o restante da família. Seibel (2006, p.138) define o clientelismo como

Uma ação de troca entre sujeitos que, por um lado, demandam um serviço de caráter público e que, normalmente, não poderia ser obtido através do mercado e, de outro, por aqueles que administram ou têm acesso aos decisores sobre a concessão desse serviço.

A ausência de uma política pública que tratasse na origem do problema da migração, nas diversas esferas de governo, e de um programa municipal que inibisse o clientelismo, facilitou a proliferação das ocupações, muitas das quais incentivadas por vereadores⁴³. Pressionada, a Prefeitura começou a estabelecer critérios de seleção e a realizar assentamentos em áreas públicas.

⁴³ Entrevistas concedidas a Luiz Azevedo em outubro de 2007.

No segundo governo de Arnaldo Schimitt Júnior (1993-1996), o prefeito teria tentado cortar pela raiz o processo de absorção de famílias de fora. A Secretaria de Bem Estar Social implantou o Programa de Orientação ao Migrante (POM) e passou a discutir a nível estadual com secretários de outras prefeituras catarinenses os problemas derivados da migração, o despacho das famílias de uma para outra cidade. O Prefeito tornou mais rígida a fiscalização e as famílias que chegavam a Itajaí, terminavam se deslocando para Navegantes. Nos dois governos de Jandir Bellini (1997-2004), segundo os depoimentos⁴⁴, o clientelismo representado pela doação de lotes retornou, mas a valorização fundiária em Itajaí começava a estabelecer limites a esta prática.

Um dos depoimentos⁴⁵, apesar de longo, merece ser transcrito na íntegra por retratar este fenômeno de forma contundente.

Certa vez seis famílias que moravam nos fundos do terreno onde foi construído o Colégio Melvin Jones, ao lado do Banco do Brasil, foram transferidas para uma outra área na segunda-feira. Na sexta-feira seguinte mais doze famílias haviam ocupado o terreno. Para fazer frente a esta situação a prefeitura fez uma retificação e dividiu parte dos lotes do loteamento Rio Bonito III, que originalmente mediam 12 x 22, e cada lote passou a medir 6 x 22⁴⁶. Até certa altura o loteamento foi utilizado pelo prefeito para alocar as famílias retiradas do barranco do canal retificado (Rio Novo). A outra parte, que era turfa pura, aterramos e eu dividi em lotes menores. Aí eu fui botando...fui botando...fui botando. Atendia as emergências que apareciam, como as do Melvin Jones, que eram seis e se transformaram em 18 em uma semana. Mas a maioria era de fora. [...] Então, era gente que vinha de fora ou estava em situação de risco na barranca do rio, ou porque pediram no gabinete, ou porque pediram para um vereador. Tinha muito pedido de vereador.

A relação entre a doação de lotes e o aumento da migração é realçada nos depoimentos⁴⁷, que creditam à construção dos loteamentos o crescimento da migração. Segundo o depoente “você localizava a invasão de uma casa. Dois ou

⁴⁴ Entrevistas concedidas a Luiz Azevedo em outubro de 2007.

⁴⁵ Entrevistas concedidas a Luiz Azevedo em outubro de 2007.

⁴⁶ Segundo depoimento, o prefeito Arnaldo Schimitt depois implantou a Rua Chapecó e ampliou para 8 x 22.

⁴⁷ Entrevistas concedidas a Luiz Azevedo em outubro de 2007.

três dias depois você passava lá e já tinha três ou quatro, a família trazia o filho, o genro, a nora”. Cabe registrar, entretanto, que ao lado do clientelismo operou um forte movimento social, apoiado por uma aguerrida militância política, que se posicionava ao lado das famílias e exigia do poder municipal o atendimento de suas reivindicações, entre as quais estava a provisão de terrenos e habitações.

Segundo depoimentos⁴⁸, as atividades relacionadas à atividade portuária atraem muita gente, mas o trabalho no porto é reservado fundamentalmente para o pessoal da cidade, face ao controle exercido pelo sindicato dos estivadores. No entanto, há uma diversidade de oportunidades de trabalho nos serviços correlacionados às atividades portuárias que cresceram acompanhando a intensificação das exportações em contêineres. Itajaí passou a ter expressão nacional e começou a ser considerada, “uma cidade onde é fácil sobreviver. Como você tem peixe com fartura, você tem farinha, você tem água, então, o pirão era uma comida básica da qual qualquer cidadão podia viver”. A abundante oferta do peixe é realçada por diversos depoentes como um fator de atração a ser considerado.

Nas palavras do Secretário da Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária – que foi diretor da Secretaria Nacional da Pesca em 2003-2004 –, nas décadas de 1970 e 1980 os barcos pesqueiros capturavam toneladas de sardinha e não tinham como desovar a produção como fazem hoje. “Era tanto peixe que nós não tínhamos indústria para processar, nós não tínhamos caminhão para levar para os grandes centros. Então, muitas vezes o peixe era doado”. Hoje a situação é radicalmente diferente. As quatro maiores indústrias de pescado de Itajaí e Navegantes são obrigadas a importar sardinha e atum face à insuficiência da produção nacional.

Outro depoente relata sua própria trajetória como exemplo da atração que Itajaí exerce sobre a população que reside no interior. “Estou morando aqui, cheguei do interior, vim porque meu primo mandou uma carta dizendo que aqui tem escola, creche e tem emprego à vontade”. E realça a oferta de emprego desqualificado e precário na produção do pescado.

⁴⁸ Entrevistas concedidas a Luiz Azevedo em outubro de 2007.

Coloca uma bota e trabalha na produção do pescado. Não precisa qualificação. Em seis meses eles estão doentes, mas têm trabalho. Não é um emprego, na realidade as empresas vão buscá-los. É a flexibilização do trabalho.

Ou então, como assinala outro depoente, a migração de trabalhadores sem qualificação para Itajaí decorre das notícias que recebem de que encontram trabalho para toda a família na pesca.

Vêm trabalhar descarregando barco de peixe. O homem faz o trabalho pesado, jogando o peixe pra cima, a mulher trabalha separando o peixe e um filho de 16 ou 17 anos consegue carregar o caminhão. Junta tudo isso, e dá 5 ou 6 salários mínimos. Isso é muito para quem estava muito mal onde estava.

A cultura de doação de lotes e a pouca rigidez frente às ocupações irregulares foram funcionais para o clientelismo e para os interesses empresariais, ao manter um razoável contingente de força de trabalho sobrando pressionando os salários para baixo. As contradições deste processo logo se manifestaram. As famílias beneficiadas por lotes ou casas, ou ainda aquelas que conseguiram se inserir no mercado de trabalho, prepararam o caminho para a vinda de parentes e amigos que faziam parte de suas relações no local de origem.

O POM, instituído em 1992, tentou controlar o fluxo de migrantes, superior à capacidade da cidade de absorvê-los. Tratou-se de um serviço de triagem, localizado na rodoviária, que tinha uma verba destinada ao pagamento das passagens aos migrantes pobres, que ainda não tinham emprego acertado, para que retornassem para a cidade de origem ou seguissem viagem. Estas medidas reduziram, mas não impediram o crescimento da migração. De formas diversas o migrante conseguia se estabelecer na região utilizando as relações de parentesco e vizinhança construídas na origem.

Segundo um depoente, a maioria dos migrantes vinha do Estado do Paraná e da região oeste de Santa Catarina. Eram pessoas desempregadas e sem qualificação profissional que vinham em busca de emprego. A estratégia adotada pelo programa era aguardar na rodoviária a chegada dos migrantes e convencê-los a retornar ou a ir para outra cidade,

Quando o ônibus chegava, o motorista já dizia: – Olha!, tá vindo uma ou duas famílias de tal cidade. Aí o nosso pessoal, que já estava preparado, saía das suas mesas, que ficavam bem na portaria. Eles se levantavam e chamavam as pessoas: – Senta aqui, querido. De onde o senhor é? E ali faziam o relatório socioeconômico, na hora, com as informações fornecidas pela pessoa. E aí é onde entrava a parte psicológica. Eu tinha até uma equipe boa ali. – Querido, olha, nós recebemos agora quase 100 pessoas e nós não temos onde as colocar. Se vocês ficarem, vão passar necessidade, porque nós não temos lugar pra vocês. O emprego, já está tudo ocupado.

Antes de embarcar de volta, ou para outro destino, a família recebia do programa a passagem e um sacolão de alimentos, entregue na hora do embarque. Contatos com a prefeitura de destino eram realizados visando viabilizar uma melhor recepção para o migrante, mas mesmo “quando não conseguia [o] contato a gente mandava do mesmo jeito [...]. Fazíamos, de repente, a mesma maldade que os outros municípios faziam, o que não era correto”⁴⁹. Quando o migrante alegava ter parentes morando na cidade, o pessoal do programa colocava a família em um carro e ia pessoalmente conferir:

Quando confirmava, a gente instalava o pessoal lá e ia atrás de doação pra aumentar aquele pedacinho de casa que a pessoa tinha. Grande parte que vinha, fazia isso porque tinha um parente. Caso não tivesse condições de acolher, nós fornecíamos a condição para que o parente acolhesse. Fazia um puxadinho. A gente arrumava madeira, o Lyons e o Rotary sempre nos ajudaram nesse sentido⁵⁰.

Os servidores da prefeitura se dirigiam aos empresários e pediam emprego para as famílias necessitadas, com o apoio do Lyons e do Rotary. Quando conseguia uma vaga um servidor da Prefeitura Municipal de Itajaí (PMI)

...ia buscar o morador no puxadinho onde estava morando com um parente e dizia: – Olha aqui, querido, surgiu uma vaga aqui. Tu vai ter que trabalhar senão eu vou cortar a comida. Por isso que em Itajaí tem muita moradia com mais de uma família⁵¹.

⁴⁹ Depoimento feito em entrevista a Luiz Azevedo em outubro 2007.

⁵⁰ Depoimento feito em entrevista a Luiz Azevedo em outubro 2007.

⁵¹ Depoimento feito em entrevista a Luiz Azevedo em outubro 2007.

Este programa, evidentemente, não conseguia resolver os problemas de todas as famílias. Como a fiscalização municipal, no período do governo Arnaldo Schmidt Junior, adotou uma postura mais firme em relação à ocupação de áreas públicas e áreas verdes de loteamentos, as famílias iam para Navegantes pela balsa, pois lá não tinha esse tipo de programa. Em parte, o crescimento mais intenso da população de Navegantes pode ter alguma relação com este fato e com o menor valor dos terrenos e dos aluguéis do outro lado do rio. A família vinha tentar a vida em Itajaí e acabava se instalando em Navegantes. Diariamente, atravessava o rio pela balsa para trabalhar em Itajaí.

A migração para a região, de fato, se deu em grande escala. As tentativas governamentais de filtrar a migração evidenciam a existência de uma oferta superior à demanda, bem como o desencontro entre a força de trabalho do migrante e as necessidades das empresas. Segundo Singer (1973, p. 41)

A questão que se coloca é saber se o fato de numerosos migrantes não serem absorvidos pelo mercado de trabalho se explica pela sua inferioridade econômica ou desajustamento face às condições requeridas pela economia industrial, ou se os fluxos migratórios suscitados pela industrialização capitalista tendem inerentemente a produzir, nas áreas urbanas, uma oferta de força de trabalho superior à demanda.

É possível que ambos os fatores tenham ocorrido na região, cuja economia é impulsionada especialmente pela dinâmica dos serviços relacionados às atividades portuárias e turísticas e pelo comércio. Os movimentos econômicos destes setores alavancaram diversos outros gerando oportunidades de emprego e de algum trabalho rentável a partir da constituição de pequenos negócios. A percepção dos entrevistados é de que em Itajaí não falta oportunidade.

Esta percepção popular revela a diversidade de possibilidades de se auferir alguma renda na região e certamente se constitui em um fator a ser considerado pelos migrantes. Ademais, a sazonalidade das atividades turísticas e da pesca possibilita às famílias, em um período obter renda como assalariados formais ou sob relações precárias de contratação e, em outro, como autônomo ou em atividades de subsistência. Desta forma, a força de trabalho excedente, elemento inerente ao

funcionamento do regime capitalista, se ajusta a estas características e organiza estratégias de sobrevivência a elas adequadas.

A urbanização propicia oportunidades de mobilidade social para a parcela de trabalhadores cujo perfil, capacitação profissional e *habitus*⁵² adequam-se às exigências das empresas, desde que o movimento econômico esteja gerando emprego, trabalho e renda em volume suficiente para incorporar a força de trabalho existente. Aqueles que não conseguem reunir as condições exigidas por um mercado pautado pela ideologia do desempenho estão sujeitos a situações de precarização social.

A força de trabalho especializada, se não existe na localidade, é buscada em outras regiões, como ocorreu em meados desta década quando da transferência do escritório da empresa Perdigão para Itajaí. A concorrência no mercado de trabalho se acentua, as exigências educacionais e profissionais aumentam e passa a ser maior a distância entre os que conseguem se inserir no mercado de trabalho formal e os que vivenciam o desemprego estrutural, o subemprego e o trabalho em situação precária. Este fenômeno social se reproduz no espaço físico gerando ou acentuando as desigualdades sócio-espaciais e a segregação residencial.

A desigual ocupação do espaço físico reflete a ordem social vigente e as desiguais relações de força e poder na sociedade. E as reproduz. Com efeito, entre os que ocupam os melhores espaços destacam-se as forças sociais vinculadas aos interesses econômicos dos grupos capitalistas que atuam na especulação imobiliária, na construção civil e em negócios atinentes às atividades portuárias ou que utilizam o porto como rota de exportação de seus produtos⁵³. Entre os que ocupam os piores espaços estão as famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social, com nível de renda e escolaridade baixos, onde predomina a

⁵² Segundo Souza (2003, p. 165) “Se o *habitus* representa a incorporação nos sujeitos de esquemas avaliativos e disposições de comportamento a partir de uma situação socioeconômica estrutural, então mudanças fundamentais na estrutura econômico-social devem implicar, conseqüentemente, mudanças qualitativas importantes no tipo de *habitus* para todas as classes sociais envolvidas de algum modo nessas mudanças”. Sobre o conceito de *habitus*, ver também Bourdieu (1998, p. 59-63).

⁵³ Há que se considerar ainda as classes de alta renda que adquirem ou constroem seus imóveis nos lugares melhor servidos e mais valorizados para utilizá-los apenas eventualmente para veraneio.

incerteza. Renda baixa e incerta, emprego e trabalho inseguros, convivência familiar e moradias instáveis. Em uma sociedade pautada pela ideologia do desempenho, a estes estratos sociais restam os empregos precários e trabalhos informais, que oferecem poucas chances de mobilidade social. O local e as condições de sua moradia vão refletir essa situação de completa instabilidade e inferioridade na hierarquia social.

2.2 Investimentos públicos e valorização fundiária

O intenso processo de urbanização e de desenvolvimento das forças produtivas urbanas, e a divisão social do trabalho intra e interurbana a ele correspondente, acentuou as desigualdades e promoveu deslocamentos e alocações sócio-espaciais na região. Inúmeros fatores contribuíram para este processo. Entre eles, a gestão pública do espaço urbano que se subordinou aos interesses e demandas dos investidores, concedendo benefícios fiscais e realizando significativos investimentos públicos em infra-estrutura para viabilizar a instalação de empresas e a realização de investimentos imobiliários nas cidades.

Segundo Maricato (2007, p. 157),

As obras de infraestrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia. Proprietários de terra e capitalistas das atividades de promoção imobiliária e construção são um grupo real de poder e de definição das realizações orçamentárias municipais.

As contradições desse processo ficaram evidentes no desigual processo de urbanização, no qual os investimentos públicos priorizaram os interesses das classes dominantes da região e de cada cidade. Para Santos (1993), a especulação imobiliária é alimentada pelo crescimento urbano e pelas benfeitorias propiciadas pela intervenção pública. Aos investimentos realizados na região corresponde uma valorização imobiliária superior à capacidade de pagamento da população pobre que, desta forma, vai sendo empurrada para regiões cada vez mais distantes, onde o processo se repete, ou para áreas caracterizadas como subnormais ou precárias. Nestas últimas áreas as restrições legais dificultam, mas não impedem, que a

moradia se transforme em mercadoria. Esta situação é agravada pela forma como são realizados os investimentos públicos, “uma vez que parcelas cada vez maiores da receita pública se dirigem à *cidade econômica* em detrimento da *cidade social*” (p. 96).

De acordo com Maricato (2007), aplica-se no urbanismo a “teoria do bolo”, que primeiro precisa crescer, para depois ser distribuído. Desta forma, os investimentos em grandes obras viárias são justificados porque teriam melhores condições de atrair outros investimentos e gerar emprego e renda quando, na verdade, resultam no aumento dos preços dos terrenos e imóveis. “A escassez de moradias e a segregação territorial são produtos de um mercado que, entre outras coisas, vende o cenário como signo de distinção” (p. 159).

Nas palavras de um servidor público municipal de Itajaí que acompanha profissionalmente o crescimento da malha urbana da cidade:

A prefeitura faz as melhorias, a região se valoriza, entra a especulação imobiliária, há uma supervalorização de imóveis. Como agora, essa demanda que está surgindo em Itajaí de lotes, residências. O cara vende o dele por um valor que lhe permite comprar uma área maior, mesmo que mais distante. Ele compra uma área maior por um preço menor. Aqui, se ele ficar com o lote pequeno, se ele tem dois ou três filhos, ele não pode botar duas ou três casas, lá com um lote maior ele pode construir para os filhos. Isso ocorre muito.

A questão fundiária está no centro dos problemas habitacionais no Brasil. Constituiu-se em importante fator de expulsão de enormes contingentes populacionais do campo para as cidades. E é fundamental na explicação das situações de desigualdade manifestas tanto na relação centro-periferia como nos espaços segregados. Queiroz Ribeiro (1997, p. 31) assinala que “capital e propriedade fundem-se na produção da cidade”. Nesse sentido, a especulação imobiliária – intensificada na região – é vista como “resultado necessário das formas pelas quais se realiza a acumulação do capital na produção imobiliária” (p. 30).

Os mecanismos de produção capitalista do espaço se apropriam dos investimentos públicos em grandes obras viárias, transferindo renda para o mercado imobiliário. A contribuição de melhoria, mesmo quando cobrada pela prefeitura, não

consegue evitar que a valorização derivada do investimento público seja preponderantemente apropriada pelas classes melhor posicionadas na estrutura social. Por razões diversas, a família de baixa renda vende sua casa nestas áreas e se desloca ainda mais para a periferia.

Há, portanto, limites à capacidade de atuação do poder público derivados da dinâmica geoeconômica e dos obstáculos políticos impostos pela correlação de forças favorável aos grupos dominantes. Os instrumentos legais previstos na Constituição de 1988 para combater a especulação imobiliária e produzir justiça social como, por exemplo, Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, a contribuição de melhoria, a outorga onerosa do direito de construir, o usucapião coletivo e a desapropriação para fins sociais, entre outras medidas só puderam ser aplicados a partir de 2001, com o *Estatuto da Cidade*. Mas, mesmo assim, caso o município tenha atualizado a sua legislação urbana, em especial o Plano Diretor, o que, em Itajaí, só veio a ocorrer a partir de 2006. A legislação municipal complementar ao Plano Diretor ainda está para ser votada na Câmara Municipal. A demora na regulamentação dos dispositivos constitucionais e na alteração da legislação municipal decorre da correlação de forças desfavorável, na cidade, à adoção de políticas públicas de caráter conflitivo⁵⁴ e à baixa prioridade concedida pela administração pública a esta questão.

Os fatos relatados nos depoimentos⁵⁵ e os dados obtidos nos arquivos da prefeitura confirmam a afirmação de Maricato (2008) sobre a relevância da legislação ambígua, ou sua aplicação arbitrária, na explicação da notável desigualdade urbanística no Brasil. O número de fiscais de postura da PMI se reduziu em mais da metade nos últimos trinta anos. Em reduzido número – são somente cinco – são incapazes de cobrir toda a malha urbana. Os avanços incorporados na Constituição Federal, em 1988, foram parcialmente contemplados na legislação municipal. A proposta do plano diretor, elaborada de forma participativa no governo Volnei Morastoni, incorpora os avanços estabelecidos no

⁵⁴ Em Itajaí os setores conservadores ocupam posições estratégicas e as usam para manter o poder real em suas mãos.

⁵⁵ Entrevistas concedidas a Luiz Azevedo em outubro 2007.

Estatuto da Cidade. Apesar disso, até 2007 apenas o macro-zoneamento havia sido aprovado na Câmara Municipal.

Sem uma estrutura pública adequada e uma diretriz governamental que supere o clientelismo, mesmo um arcabouço legal apropriado a uma proposta urbana que assegure o direito à cidade para todos, será utilizado de acordo com as conveniências políticas. Desse modo irá favorecer as ocupações irregulares em casos específicos, mas atendendo os interesses das classes dominantes de forma generalizada.

Especuladores e investidores do setor imobiliário aproveitam a ambigüidade existente na legislação – e, especialmente, a omissão em sua aplicação – para capturar as rendas fundiárias geradas pelos investimentos públicos. Na ausência de políticas públicas comprometidas com o papel social da propriedade, a forma desigual como se realiza a urbanização e a distribuição de seus benefícios, em um contexto marcado pela crescente especulação imobiliária, resulta em excessiva valorização da terra, dos imóveis e dos aluguéis. Tal contexto impõe às famílias de baixa renda um dispêndio de parte significativa de seus rendimentos com aluguéis ou prestações de imóvel próprio. Além disso, em situação ainda mais preocupante estão as pessoas que residem em habitações inadequadas, muitas das quais situadas em assentamentos precários. Como assinala Maricato (2007, p. 161), a invasão é tolerada, mas “nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei se aplica”.

Singer (1973) assinala que “o mercado imobiliário encarece o solo das áreas melhor servidas, que ficam deste modo ‘reservadas’ aos indivíduos dotados de mais recursos e [...] às empresas, naturalmente” (p. 36). Áreas verdes, institucionais e de preservação ambiental são ocupadas e disputadas pelos estratos sociais de baixa renda, face às suas dificuldades em terem suas necessidades habitacionais atendidas pelo mercado imobiliário. Em Itajaí, as áreas de preservação ambiental e, inclusive, áreas antes consideradas desvalorizadas, também são disputadas pelas classes de alta renda, especialmente investidores imobiliários, que usam suas relações de poder para burlar a legislação ambiental e neutralizar a fiscalização.

A enorme concentração de pátios de contêineres na cidade, a disputa de espaço para construção de áreas retro-portuárias e de galpões, em conjunto, têm provocado uma extraordinária valorização dos preços dos terrenos. Este fenômeno

resulta em uma dificuldade adicional – tanto para os moradores, como para os investidores e o poder público –, na aquisição de terras para a construção de moradias ou condomínios voltados para os estratos sociais de baixa renda, que são desta forma deslocados cada vez mais para a periferia. Esta tensão se faz presente nas disputas entre classes e frações de classe no cotidiano da gestão pública. Martins (2006, p. 15), referenciando-se em Lefebvre, afirma que se

o espaço social é produção social, então essa produção só pode se dar mediante relações objetivas entre agentes, instituições, saberes e práticas sócio-espaciais, conformando um campo de forças e de lutas. Campo de forças estruturado por agentes que aspiram a um lugar distinto na divisão do trabalho e dominação e controle da metrópole, e campo de lutas ao mesmo tempo políticas e cognitivas, travadas entre classes e frações de classe, por agentes que possuem competências específicas e atuam no interior de instituições especializadas mobilizadas para a manutenção ou transformação dessas forças.

A este “campo de produção material e simbólica organizador das práticas sócio-espaciais, das regras e das estratégias mobilizadas pelos agentes na luta pelo monopólio da definição legítima do dever-ser da metrópole” (p. 15), Martins denomina campo urbanístico. No interior do qual, em diferentes momentos, foram predominantes distintos referenciais de organização social da cidade. Até aproximadamente 1930 e 1940 a referência principal foi o *higienismo embelezador*, no qual as edificações eram vistas como obras de arte e o sanitarismo, inclusive social, predominava na produção do espaço urbano. Em Itajaí, em 1903, foi criada a Sociedade Centro Aformoseador que passou a se preocupar com o embelezamento da cidade e administrava a formação, conservação e arborização das ruas, avenidas, praças e praias. Foi esta instituição que realizou a primeira reforma e o ajardinamento da praça em frente à Igreja de Nossa Senhora da Conceição⁵⁶.

Iniciativas no âmbito sanitário se articulam com obras que visam assegurar beleza aos espaços urbanos. Mesmo tendo sido uma política preponderante no início do século passado, em Itajaí, prefeitos dos mais distintos matizes ideológicos

⁵⁶ Conforme consta no calendário histórico disponibilizado no site da Fundação Genésio Miranda Lins (FGML). Disponível em <<http://fgml.itajai.sc.gov.br/calendario_1st.php>>. Acessado em 17.12.2008.

e filiação partidária fizeram e continuam fazendo significativos investimentos no embelezamento da cidade. Exemplos são o plantio e replantio de flores nos canteiros das avenidas e rotatórias, os vasos dependurados em postes e o cuidado com o ajardinamento da cidade, que consume razoável volume mensal de recursos. Além disso, há a dedução de um percentual do IPTU para os proprietários que pintarem suas casas e formarem jardins, uma iluminação especial da Igreja Matriz e de pontes, praças e jardins e o programa que pretende florir a cidade. Todas estas iniciativas se inserem na perspectiva do embelezamento, mas com sentido diverso daquele que inspirou os urbanistas do início do século passado. Queiroz Ribeiro (2004, p. 18) afirma que a diferença está no

[...] fundamento que legitima tais intervenções. No atual urbanismo de “melhoramento e embelezamento”, o higienismo cede lugar à estratégia de utilização da imagem da cidade reunificada como vantagem competitiva na atração dos fluxos globais do capital.

A gestão pública se concentra na parte aparente, na casca, e se omite em relação aos problemas que se encontram em suas entranhas, abaixo da casca. Ruas e praças floridas têm alto impacto eleitoral, especialmente junto aos setores de classe média. Tais políticas, quando realizadas também na periferia, se inserem na perspectiva do modelo de direito à cidade, na medida em que a construção ou reforma de praças, parques infantis, áreas para a prática de esporte, entre outras iniciativas do mesmo gênero, oportunizam espaços de sociabilidade, capazes de gerar capital social e cidadania. Quando restritas às áreas centrais e grandes avenidas, entretanto, independente da vontade política do gestor público, servem como cortina de fumaça para encobrir a espoliação urbana (KOWARICK, 1979) e a exclusão territorial dos estratos sociais de baixa renda.

Neste sentido, a questão sanitária é reveladora em Itajaí. O esgoto doméstico, quando não vai parar no lençol freático, depois de passar por precárias fossas sépticas, é jogado diretamente em valas ou nas galerias pluviais e carregado para os diversos rios e ribeirões que cortam a cidade. Em Balneário Camboriú, ao contrário, onde a área territorial da cidade é menor, a densidade populacional maior e a renda mais elevada, o saneamento foi realizado em parte, mesmo porque é essencial para o êxito da cidade-mercado. Em Itajaí, entretanto, a ausência de

saneamento básico se articula aos assentamentos precários construídos às margens – quando não sobre – o leito de rios. Somente a partir de 2007, o saneamento básico e um amplo programa habitacional receberam recursos, graças a convênios com o governo federal, no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

A partir dos anos 1930 e 1940, com a industrialização, passa a preponderar o referencial que Martins (2006) chama de obreirismo modernizante. A idéia central nesta corrente do urbanismo era tornar a cidade mais eficiente. Vias estruturadoras do trânsito, viadutos, edifícios verticais, túneis, enfim, as grandes obras passam a ocupar lugar central na gestão da cidade enquanto as preocupações com a beleza e o saneamento ficam em segundo plano. Em Itajaí, bons exemplos foram a construção das avenidas Marcos Konder e Alfredo Trompowiski.

Estas obras induzem a direção do crescimento da malha urbana, seguido da valorização dos terrenos mais centrais e da reserva de áreas para a especulação imobiliária, resultando em novos deslocamentos da população de baixa renda para a periferia. A idéia de uma cidade eficiente prepondera sobre a da cidade como uma obra de arte. A descaracterização do centro histórico e da Vila Operária, e a baixa prioridade reservada para os projetos de recuperação das características arquitetônicas originais como, por exemplo, da Rua Hercílio Luz⁵⁷, devem ser compreendidas neste contexto.

Na década de 1980, com a redemocratização, os movimentos sociais urbanos conseguiram colocar as questões urbanas nas agendas governamentais. As lutas em torno de bandeiras relativas a moradia, transporte, creche, escola, saúde se intensificam. No interior do campo urbanístico, um novo modelo de cidade ganha relevância: o direito à cidade. A questão que as forças sociais comprometidas com este modelo de cidade procuram responder é:

⁵⁷ A Rua Hercílio Luz é uma ligação do Pier com a Igreja Matriz. Trata-se de uma das ruas mais antigas da cidade, cuja fachada dos edifícios é de rara beleza. Lamentavelmente, estão cobertas por placas de publicidade e têm sua beleza agredida pelas portas de ferro das grandes lojas. Há um belo projeto de recuperação desta rua à disposição da prefeitura desde o governo Bellini, mas ainda não saiu do papel.

Até que ponto é possível insistir na estratégia das elites urbanas brasileiras, de produzir um cenário de modernidade ou, agora, de pós-modernidade, em uma ilha, cercada pela *não cidade*? (MARICATO, 2007, p. 142).

Com a propagação das idéias neoliberais e da globalização, um novo referencial começa a se constituir: *a cidade-mercado*. A constituição de espaços que tornem a cidade vendável, atraente para investimentos privados, conformam este novo paradigma. De certa forma, elementos dos três referenciais anteriores disputam entre si ou se compõem para configurar projetos de intervenção como, por exemplo, na recuperação de centros degradados. O importante é atrair o investimento privado, é vender a cidade como se fosse uma mercadoria.

Nesta nova perspectiva constituem vantagens competitivas, além de infraestrutura e benefícios tributários, segurança pública, qualificação profissional, acesso rápido à rede mundial de comunicação via internet e centros tecnológicos que produzam conhecimentos na área de atuação da empresa.

Elementos destes quatro referenciais se fizeram presentes em Itajaí nas últimas décadas, com preponderância do *obreirismo modernizante*, compondo um quadro de intervenções públicas que transformou a cidade. Segundo Villaça (2004, p. 198-199), o discurso urbano dominante após a década de 1930 insinua o “caos urbano” e a falta de planejamento, para defender grandes obras de infra-estrutura e uma gestão eficiente do espaço, que assegurem as condições gerais de produção e de reprodução do capital. Em Itajaí, como esta pesquisa demonstra, há uma relação estreita entre a desigualdade de renda, a valorização fundiária derivada dos grandes investimentos públicos, o estilo clientelista da gestão municipal e a formação dos bairros periféricos e dos 32 assentamentos precários. Portanto, do contexto exposto com a questão habitacional.

2.3 A formação de uma periferia de baixa renda

A formação da periferia de baixa renda em Itajaí está associada à valorização fundiária das áreas melhor servidas e à construção de vias públicas (estruturantes) de ligação do centro da cidade e do porto com a BR 101 e municípios vizinhos, bem

como à incapacidade da economia de absorver os migrantes e/ou lhes assegurar renda suficiente para cobrir os custos relativos ao aluguel ou prestação da casa própria em áreas urbanizadas, com fácil acesso aos serviços e equipamentos públicos.

A malha urbana de Itajaí se expandiu a partir da foz do Rio Itajaí-Açú, na sua margem direita, onde está localizado o Porto de Itajaí. Foi a partir de lá que as vias estruturantes foram sendo construídas, induzindo a expansão da malha urbana periférica em torno destas vias, a partir dos bairros centrais (Centro, Fazenda, Barra do Rio, São João, Dom Bosco, Vila Operária e São Judas).

Na direção noroeste, a partir da construção da primeira ponte sobre o rio Itajaí-Mirim em 1930, nas proximidades de sua foz, aproveitando o caminho em direção a Blumenau, o poder público construiu a Avenida Reinaldo Schmithausen, posteriormente duplicada. Em torno desta via, a malha urbana expandiu-se dando origem aos bairros Cordeiros, Salseiros e Espinheiros, limitados ao sul pelo canal retificado do rio Itajaí-Mirim – ao lado do qual está sendo construída a Via Expressa Portuária –, e ao norte pelo Ribeirão da Murta.

Nesse eixo de expansão foi construído o empreendimento de moradia popular denominado Comasa, mais tarde rebatizado para Bairro Costa Cavalcante. Foram construídas 506 moradias pela COHAB-SC, concluídas em 1968.

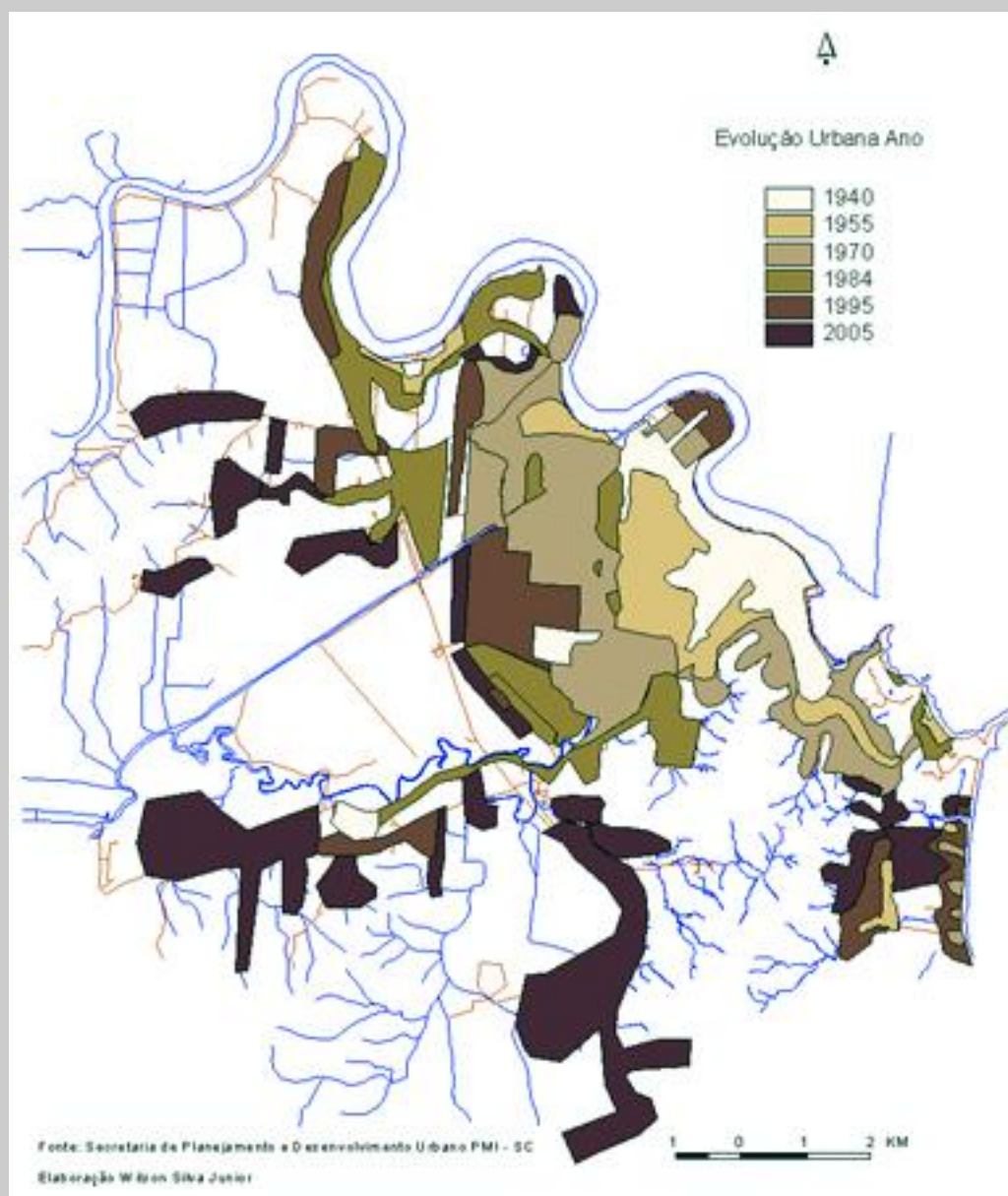
Nas margens da BR 101 encontra-se o assentamento precário São Roque. Do outro lado, às margens da rodovia que liga Itajaí a Blumenau, o Portal, e na foz do rio Itajaí-Mirim o assentamento Adão Vandal. Dois conjuntos Bem Morar foram construídos nesta região: um em Cordeiros (Jairo Rogero) e outro na Murta (José Pezzini).

No lado esquerdo da Reinaldo Schmithausen localiza-se uma série de loteamentos populares, como o Jardim Esperança, Jardim Cordeiros, Jardim Progresso, onde se situa a Escola Básica Melvin Jones. Conhecido como “Brejo” este é um território onde a presença do tráfico de drogas é muito forte. Neste local, o tráfico está associado, segundo os depoimentos⁵⁸, a situações de “muita violência e

⁵⁸ Entrevistas concedidas a Luiz Azevedo em outubro 2007.

alta criminalidade; lá é território marcado. No Melvin Jones tem dois territórios dominados”.

Figura 4: Evolução da área urbana de Itajaí: 1940 -2005



Fonte: Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Urbano/Prefeitura Municipal de Itajaí. **Elaboração:** Wilson Silva Junior. Publicado em sua dissertação de mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, apresentada na Universidade Federal de Ponta Grossa (SILVA JR, 2006, p. 48).

Nas proximidades da Avenida Reinaldo Schmithausen uma grande área era ocupada pelos terminais de combustível.

Uma grande intervenção do município foi o deslocamento dos terminais de combustível, que se concentravam na Reinaldo Schmithausen. Eles foram deslocados para depois da BR, em direção a Brusque, ficando uma área grande [...] para especulação⁵⁹.

Do outro lado da BR 101, ao redor do caminho para Blumenau, muitos loteamentos privados e públicos, voltados para a população de baixa renda, estão em fase de desenvolvimento. As terras que margeiam o Rio Itajaí-Açú estão ocupadas pela indústria naval, pelas indústrias da pesca e por trapiches de embarque e desembarque dos barcos de pesca, que disputam as suas margens e seu leito com especuladores e empresários interessados na construção de terminais portuários. As áreas próximas à BR 101 estão ocupadas por pátios de contêineres e empresas que prestam serviços em atividades relacionadas ao Porto ou reservadas para especulação. No bairro da Murta, localizado mais ao norte, encontra-se boa parte do estoque de terras disponíveis antes da BR 101, que estão sendo ocupadas por empresas, porto privado e loteamentos habitacionais privados e públicos.

Praticamente toda a margem do Rio da Murta foi ocupada pelos assentamentos precários Murta, Lar dos Meninos e Bertoldo Michels, numa demonstração enfática de que

[...] Nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei se aplica. [...] O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou da localização (MARICATO, 2007, p. 161).

De fato, o poder público esteve ausente quando permitiu que as margens do rio da Murta fossem ocupadas e nada fez no sentido de assegurar o direito à cidade àquelas famílias. A intervenção pública deverá ocorrer no último ano do mandato do prefeito Volnei Morastoni, que acessou recursos federais do PAC para realocar as famílias para áreas próximas, possibilitando a recuperação ambiental das margens do rio, cujo leito encontra-se poluído.

⁵⁹ Entrevista concedida a Luiz Azevedo em outubro 2007.

Uma segunda grande área localiza-se a oeste, cuja expansão foi estimulada pela construção da Avenida Adolfo Konder⁶⁰ – projetada para ser o acesso principal da cidade e fazer a ligação da BR 101 com o porto –, via a Rua Heitor Liberato, e como base estruturante do II distrito industrial, projetado para ocupar inicialmente 100 metros em cada lado de suas margens, o que foi posteriormente ampliado para 200 metros. Nas duas margens desta via as áreas foram concedidas pelo município às empresas dispostas a se instalarem em Itajaí (ANJOS, 1999, p. 9).

A construção da Avenida – inaugurada apenas na década de 1980 –, e a instalação de empresas e pátios de contêineres, constituíram-se em atrativo adicional à ocupação da periferia oeste, onde existiam terrenos baratos, ainda utilizados para pecuária. Muitas áreas não ocupadas pelas empresas, como as áreas verdes de loteamentos privados e públicos e as áreas de preservação ambiental nas margens do canal retificado e do leito original do Itajaí-Mirim, foram ocupadas de forma irregular. Desta forma, entre a Avenida e o canal retificado, constituiu-se o bairro São Vicente e entre a Avenida e o rio Itajaí-Mirim, limitado pela BR 101, o crescimento da malha urbana deu origem à Cidade Nova, com seus diversos loteamentos privados e conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público.

Programas habitacionais foram desenvolvidos visando retirar os moradores das margens de ambos os leitos do rio, mas elas voltaram a ser ocupadas. No governo Amílcar Gazaniga (1977/1983) a COHAB/SC entregou, em 1982, o conjunto Nilson Lourenço dos Santos, com 329 moradias, na Rua Estefano José Vanolli, no bairro São Vicente. Ainda neste bairro, esta cooperativa habitacional entregou, em 1984, o conjunto Rio Bonito II, com 500 moradias. Nas proximidades deste conjunto ainda existe um assentamento precário denominado Bambuzal. Um pouco mais próximo da foz do rio existe outro, o Castelinho.

No final de 1985 teve início a remoção das 308 casas de madeira localizadas na beira do rio para que o Departamento Nacional de Obras e Serviços (DNOS) fizesse as obras de alargamento do canal, como forma de evitar a continuidade dos

⁶⁰ A construção desta avenida foi iniciada no início da década de 1970 e inaugurada no início da década de 1980.

alagamentos. Em maio de 1987, apenas 195 famílias tinham sido removidas para o assentamento Imaruí e os bairros São Vicente e Cordeiros. Entre as demais, algumas famílias aceitaram a proposta financeira feita pela prefeitura e tomaram distintos rumos (alguns voltaram para suas cidades de origem) e outras foram removidas para o Rio Bonito III.

Constata-se uma estreita relação entre as intervenções urbanas (vias estruturais, canal retificado, distrito industrial e conjuntos habitacionais) e o crescimento da malha urbana. Mas as intervenções também se relacionam com a formação de assentamentos precários. À remoção de famílias, de forma provisória ou definitiva, segue-se a formação destes assentamentos no próprio local ou em suas proximidades. Tais agrupamentos populacionais são, em grande parte, derivados da ocupação de áreas verdes e margens de rios. Nesta área, a maioria dos assentamentos precários se originou desta forma. Os três do bairro São Vicente (Rio Bonito, Castelinho e Bambuzal) e os cinco no bairro Cidade Nova (Dona Mariquinha, Promorar I, Promorar II, Padre Schimidt e Mariquinha Beira-rio) são exemplos deste processo de ocupação.

Da projeção, ainda na década de 1970, à inauguração da Avenida Adolfo Konder, na década de 1980, foram construídos os conjuntos habitacionais populares Promorar I e II e a periferia oeste foi sendo loteada pela iniciativa privada, dando origem aos loteamentos Cidade Nova e Jardim Danielle.

Reiser (2005), ao analisar o crescimento urbano na periferia de Itajaí, revela como diversos loteamentos produzidos pelo mercado imobiliário, em locais com precária infra-estrutura urbana e voltados para os estratos sociais de baixa renda, tiveram suas áreas verdes e públicas ocupadas irregularmente, sem que o poder público adotasse as medidas necessárias.

Segundo um depoente, a prefeitura deveria ser mais firme e alguns vereadores não deveriam incentivar a invasão afirmando que, posteriormente, garantem a posse. Já outro realçou que

A fiscalização tentou combater a situação no Dona Mariquinha. Nós fizemos muitas demolições. A fiscalização tirava dez casas em um dia e na semana seguinte estava tudo ocupado de novo. Eles venceram a prefeitura pelo cansaço.

Prática semelhante ocorreu em áreas de preservação ambiental nas margens do Rio Itajaí-Mirim, que corta a cidade ao meio⁶¹. Segundo a autora, este processo de ocupação – ao destruir as áreas verdes e criar obstáculos para a construção de áreas comuns voltadas para atividades de lazer, esportivas e culturais –, desvalorizou o próprio imóvel adquirido pelos moradores onde estes espaços estavam previstos e aprovados pela prefeitura. É possível inferir que a inexistência destes espaços tenha também dificultado a sociabilidade e reduzido a possibilidade de geração de capital social.

Reiser (2005) explicita o processo de produção do espaço na formação do Bairro Cidade Nova – derivado de diversas intervenções do mercado imobiliário e do poder público –, e como se chegou à situação acima descrita. A primeira e a segunda intervenções, ocorridas na década de 1970, foram realizadas pela iniciativa privada em um local alagadiço, que foi drenado para a construção dos loteamentos. As áreas reservadas para a área verde foram ocupadas por uma Igreja Católica e pela prefeitura para construir equipamentos públicos como escola, posto de saúde, creche etc.

Na terceira e quarta intervenções, a prefeitura doou terrenos para que a Cooperativa Habitacional de Santa Catarina (COHAB/SC) construísse, com recursos do programa federal Promorar, habitações para famílias que seriam deslocadas da favela mais antiga da cidade (o Matadouro). São os Conjuntos Habitacionais Promorar I e II. As áreas institucionais foram ocupadas por equipamentos públicos, pela Associação de Moradores e, no local onde cinco lotes foram doados para famílias carentes à época, “hoje estão instalados [...] um comércio de imóveis e uma Igreja da Assembléia de Deus” (REISER, 2005, p. 64-65).

O bairro Promorar III é fruto de um assentamento público, no qual a prefeitura doou lotes urbanizados para famílias carentes no lado oeste da Rua Agílio Cunha e no outro, na direção do Rio Itajaí-Mirim, doou à COHAB/SC o terreno, onde seguindo o modelo Promorar, foi construído em 1995 o Conjunto Habitacional Eurico Krobel com 237 moradias, que incorporou parte das famílias deslocadas para a construção da Avenida “Contorno Sul”. As áreas verdes desse conjunto também

⁶¹ Grande parte das “invasões” ocorreu em áreas verdes dos loteamentos ou de preservação ambiental nos morros e nas margens dos rios e ribeirões.

foram ocupadas irregularmente. Na esteira destas intervenções, diversos loteamentos foram aprovados e suas áreas verdes ocupadas por equipamentos públicos, igrejas e moradias populares (REISER, 2005, p. 66-67).

Inicialmente a Rua Brusque e, posteriormente, a Avenida Abrahão João Francisco, mais conhecida como Contorno Sul, direcionaram o crescimento da cidade no sentido sudoeste. A Rua Brusque, nasce na frente da Igreja Matriz, no Centro, e, ao caminhar em direção à rodovia Antônio Heil (estrada para Brusque), contribuiu para a expansão da malha urbana no bairro Dom Bosco e também no bairro Itaipava. Este último se formou em torno da última parada do trem, na Estação ali existente, antes de chegar a Itajaí. Muitas olarias ainda funcionam no local.

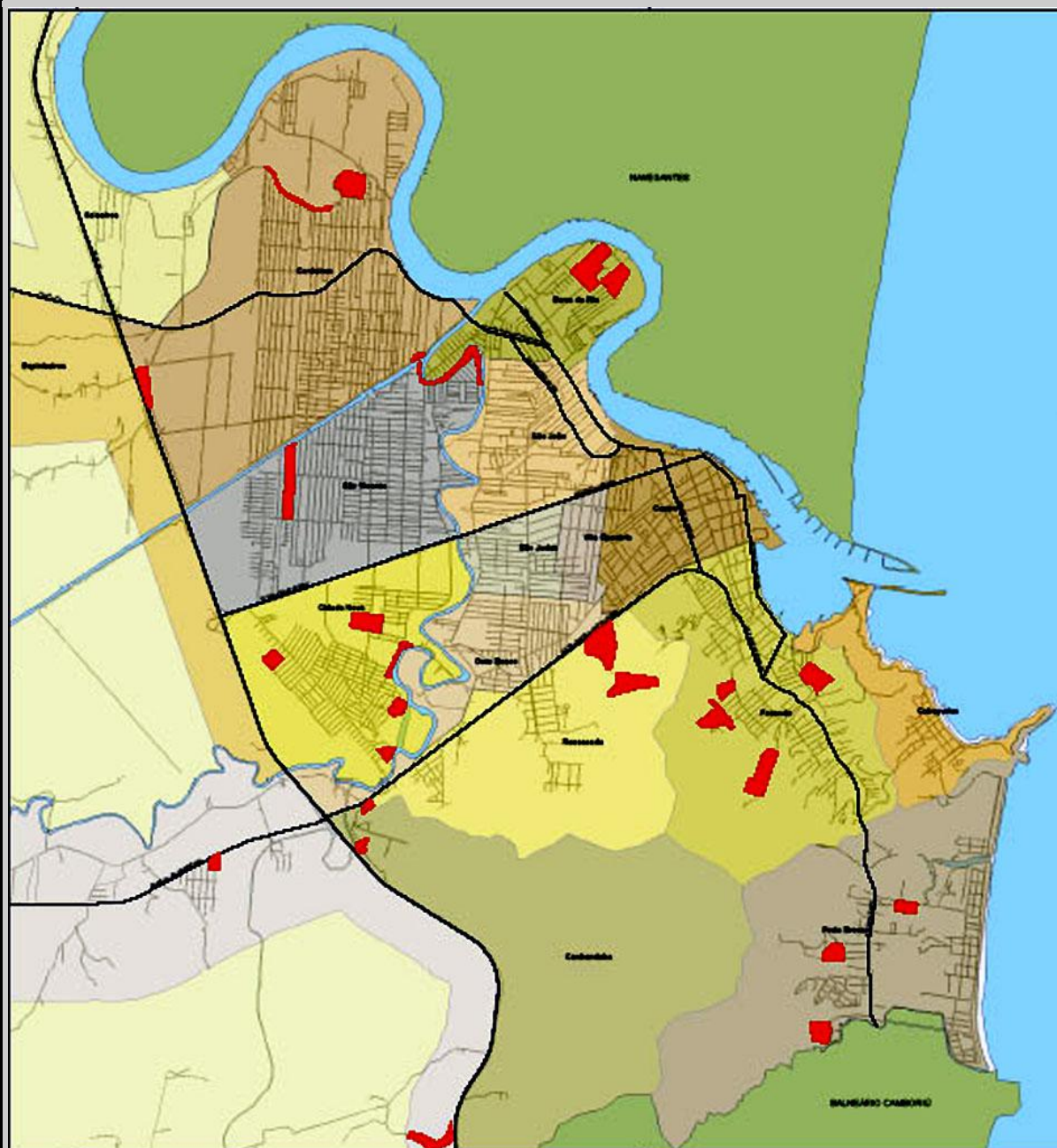
A Avenida Contorno Sul, construída no local por onde passava a Estrada de Ferro Santa Catarina, que ligava a cidade ao alto Vale do Itajaí-Açú (Rio do Sul), é outra importante via estruturante da cidade. Ela conecta a BR 101 e a região sudoeste com o centro e com a Avenida Oswaldo Reis, e é um caminho de ligação com a Praia Brava e Balneário Camboriú.

A área ao redor da Contorno Sul passa por grandes transformações derivadas da valorização fundiária relacionada à construção desta via e da distinta ocupação por estratos de renda média e alta no bairro Ressacada. Tal conjuntura apresenta forte contraste com a pobreza predominante no bairro Nossa Senhora das Graças (também chamado Matadouro) e nas ocupações próximas à BR 101.

Nesta área existem cinco assentamentos precários. Dois com o nome Nossa Senhora das Graças, um no pé do morro, nas proximidades do presídio, e outro na parte superior do morro, também chamado Jardim da Paz. O primeiro têm origem no período pós-Segunda Guerra. Neste período, o movimento portuário cresceu com o transporte de madeira de pinho para a Europa, que foi usada no processo da reconstrução. Boa parte desse pinho era também exportada para a Argentina, que comprava a madeira, processava industrialmente e, de lá, exportava. Muitas famílias do interior de Santa Catarina e Paraná, proprietárias de pinheirais ou simplesmente exploradoras da atividade de corte e serraria, mudaram-se para Itajaí, trazendo com elas a força de trabalho⁶².

⁶² Conforme depoimento do arquiteto Homero Malburg.

Figura 5: Localização dos assentamentos precários em Itajaí, 2006.



Fonte: Mapa elaborado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SPDU). Prefeitura Municipal de Itajaí, 2006.

A construção da Contorno Sul, importante via de acesso à BR 101 e à rodovia que faz a ligação com Brusque, realizada no leito por onde passava a estrada de ferro, favoreceu a expansão do campus da Univali e facilitou o acesso à universidade. Os limites naturais à expansão da especulação imobiliária impostos

pelo Morro da Cruz, ao sul – grande parte do qual situado acima da cota 20⁶³ –, a valorização fundiária das terras que margeiam a Avenida, a Univali a leste e o bairro Ressacada a oeste, praticamente cercaram o presídio e a comunidade do bairro Nossa Senhora das Graças, que já subiu pelo morro e ocupa irregularmente áreas de preservação ambiental. Olhando no mapa que identifica a renda familiar em Itajaí, percebe-se uma faixa branca identificando este local de baixa renda, cercada por estratos sociais de renda média e alta. É possível prever a pressão do mercado imobiliário pela remoção do presídio e desta comunidade do local onde se encontram.

A ocupação do bairro Ressacada por estratos sociais de média e alta renda decorre da valorização fundiária em curso nesta região, que se estende até as proximidades da BR 101, onde estão localizados outros dois assentamentos precários: o Morro da Caixa D'Água e o Canhanduba. Do outro lado da BR 101, próximo ao bairro Itaipava, há também o assentamento Quero-Quero, ao lado do Loteamento São Pedro, e mais uma ocupação irregular na estrada geral de acesso ao Aterro Sanitário.

Uma quarta área constituiu-se na direção do antigo caminho para Camboriú. Este processo foi intensificado com a pavimentação da Rua Sete de Setembro e a duplicação da rodovia Oswaldo Reis – o caminho de ligação com Balneário Camboriú. Nesta região estão os tradicionais bairros Fazenda e Cabeçudas, aos quais se junta a Praia Brava, bairro que passa por intensa valorização fundiária, especialmente com a pavimentação de suas principais vias, em curso a partir de 2007.

O intenso fluxo de pessoas entre as duas principais cidades da RM da Foz do Rio Itajaí-Açú, a proximidade do mar – especialmente das praias de Cabeçudas e Brava –, bem como das praias de Balneário Camboriú e a existência de Mata Atlântica ainda intocada, promovem a valorização dos terrenos e atraem o interesse de investidores imobiliários. Dessa forma, há um enorme conflito estabelecido entre estes investidores, o poder público e movimentos e organizações voltadas para a

⁶³ Acima desta cota é proibido construir.

preservação do meio ambiente, que disputam o modelo de expansão da cidade nesta região.

Nesta área, segundo Homero Malburg, no governo Paulo Bauer (1951/56), foram construídas casas populares em transversal da Rua Uruguai (Fazenda). A boa qualidade das casas, a maioria geminadas, permitiu que elas existam até hoje, apesar de não apresentarem mais o caráter de moradia popular. Ainda na década de 1970 foram construídos dois núcleos de moradia do BNH, um na Rua Uruguai (mais para o lado do bairro Fazenda) e outro no início da estrada para o bairro Cabeçadas, perto da AABB. Apesar de construídos dentro de um projeto padrão, as casas são individuais, de melhor qualidade e relativamente grandes.

Hoje a prefeitura registra a existência de nove assentamentos precários na área, sendo seis no bairro Fazenda (Morro da Cruz, CSU Fazenda, Bem-te-vi, Padre Jacó, Schneider, Morro da Antena) e três na Praia Brava (Divinéia, Crisântemos e Ariribá).

Como exposto, a malha urbana, a partir do centro, expande-se como uma mancha de óleo até as margens do leito natural do rio Itajaí-Mirim, que a contém. Sua expansão é induzida, ou intensificada, pela construção, ou modernização, das vias estruturantes acima descritas, bem como de outras ruas e avenidas de ligação entre os bairros, cujo detalhamento é desnecessário para os objetivos desta pesquisa.

Nos bairros centrais, com o declínio da atividade madeireira, foi construído um núcleo do BNH no bairro de São João, em transversal à Rua Blumenau, em terras que pertenciam anteriormente à Madeireira Douat⁶⁴. Uma importante intervenção pública foi realizada neste bairro com a construção da Avenida Irineu Bornhausen, também chamada de Caninana pelo seu traçado sinuoso. As áreas antes ocupadas por madeiras foram ocupadas por residências e galpões, associados às atividades portuárias.

Na Barra do Rio, no lugar onde funcionava o Aeroporto de Itajaí, a prefeitura destinou áreas para o 1º distrito industrial. Importantes empresas se instalaram no local, mas áreas próximas ao rio Itajaí-Açú foram ocupadas, dando origem a dois

⁶⁴ Entrevista concedida por Homero Malburg a Luiz Azevedo em outubro 2007.

dos maiores assentamentos precários de Itajaí, denominados Imaruí I e II. A proximidade do centro, do Porto e das indústrias de pescado constitui-se em enorme atrativo para os moradores destes assentamentos, que estão sujeitos à variação da maré, com alagamentos diários e mesmo enchentes do Rio Itajaí-Açú.

O que é relevante destacar para o objetivo deste estudo é que, em Itajaí, repetiu-se o fenômeno reconhecido pela literatura especializada da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos, que foram apropriados como renda fundiária pelos proprietários sem qualquer contrapartida para o poder público. Pelo contrário, a esta valorização correspondeu o deslocamento das populações de baixa renda ainda mais para a periferia ou para assentamentos precários. Neste processo, amplas faixas de terra foram reservadas para especulação e o poder público não recorreu a nenhum dos instrumentos legais previstos na Constituição e na legislação ordinária brasileiras para combatê-la.

Enfim, a intensificação das atividades portuárias provocou um aumento da procura por áreas para instalação de pátios de contêineres e galpões, dificultando e encarecendo a produção de moradias para a população de baixa renda. Desse modo, as disputas por áreas acirraram-se, especialmente no setor noroeste (nas proximidades da futura via portuária) e nas margens do rio Itajaí-Açu.

Entre os fatores de atração de migrantes destacaram-se as oportunidades de emprego e renda derivadas do crescimento da indústria e do setor de serviços atinentes às atividades portuárias e da pesca. Além disso, destacam-se a doação de lotes (no período em que havia terras disponíveis e a baixo custo) e a ocupação irregular de áreas verdes de loteamentos e de proteção ambiental, em um cenário caracterizado por um estilo de governo assistencialista/clientelista, funcional aos interesses empresariais em manter razoável contingente de força de trabalho sobrando.

Os investimentos públicos em infra-estrutura e equipamentos urbanos nos últimos trinta anos promoveram a valorização fundiária e a especulação imobiliária, cuja renda foi apropriada pelos proprietários. As carências habitacionais das famílias que ocupam áreas de assentamentos precários não receberam a mesma prioridade no período estudado.

O crescimento do número de domicílios – maior do que o aumento

populacional entre 1996 e 2007 – e a institucionalização da participação dos movimentos sociais no aparelho de Estado reduziram a intensidade dos conflitos por moradia e a sua visibilidade, resultando em menor investimento público na produção de moradias para os estratos sociais de baixa renda.

Em uma sociedade pautada pela ideologia do desempenho, na qual crescem as exigências para se obter emprego, aos estratos sociais com baixos índices educacionais e sem qualificação profissional restam empregos precários e trabalhos informais, com renda baixa e incerta, e a ocupação dos espaços menos valorizados da cidade e os assentamentos precários.

A precarização da estrutura de fiscalização da prefeitura e a flexibilidade na aplicação da legislação em áreas pouco valorizadas, derivadas do estilo clientelista de governar, resultaram no crescimento dos assentamentos precários e do número de moradias sem regularização fundiária. Proprietários, especuladores e investidores do setor imobiliário aproveitaram a ambigüidade da legislação, e especialmente a flexibilidade em sua aplicação, para capturar as rendas fundiárias geradas pelo investimento público.

O controle urbano (a fiscalização sobre o uso e a ocupação do solo), de competência municipal, se dá somente na cidade legal. Para os assentamentos precários ilegais, em áreas que não interessam ao mercado imobiliário, a fiscalização é precária (MARICATO, 2008, p. 43).

O poder público demonstrou baixa capacidade de intervenção visando inibir a especulação imobiliária e reservar/produzir áreas urbanizadas para a construção de moradias populares, o que se constituiu em dificuldade adicional para o acesso aos programas federais de habitação.

3. VULNERABILIDADE E EXCLUSÃO SOCIAL

Ao analisar as peculiaridades da transformação capitalista e da dominação burguesa nos países periféricos, Florestan Fernandes (1981) assinala que nestes países as condições econômicas e histórico-sociais específicas implicaram diferenças fundamentais dos casos clássicos de revolução burguesa. Segundo o autor, aos traços estruturais que constituem uma economia mercantil e uma sociedade capitalista, superpõem-se aqueles derivados “do processo pelo qual o desenvolvimento capitalista da periferia se torna dependente, subdesenvolvido e imperializado” (p. 291). Ali surgem requisitos da expansão capitalista que não encontram equivalência na experiência das nações centrais e hegemônicas. Fernandes refere-se, por exemplo, ao modelo de Estado democrático-burguês que nos países periféricos sofre uma redefinição, concretizando-se, com intensidade diferenciada, em uma “forte dissociação pragmática entre desenvolvimento capitalista e democracia” (p. 292).

De acordo com o sociólogo, a inserção subordinada desses países no mercado capitalista mundial implica uma dupla apropriação do excedente econômico: pela burguesia nacional e pelas burguesias das nações hegemônicas. Isto contribui para uma hipertrofia de fatores sociais e políticos da dominação burguesa. A remessa para o exterior de grande parte do excedente econômico nacional, a altíssima concentração social da riqueza e a superexploração do trabalho assalariado são traços de um capitalismo selvagem, fundado em um desenvolvimento desigual interno, articulado aos efeitos da dominação imperialista externa (FERNANDES, 1981, p. 289-301).

No Brasil, a formação do capitalismo realiza-se de modo extremamente desigual. Octavio Ianni (1989, p. 261) comenta que “diversidades regionais, raciais e culturais escondem sérias desigualdades sociais, econômicas e políticas”. Em sua análise, enfatiza a dissociação histórica entre o Estado brasileiro, fortemente comprometido com o grande capital, e a sociedade (p. 263):

Depois de muitas décadas de transformações sociais, econômicas, políticas e culturais, a maioria do povo não se reflete no Estado

nacional. O Estado aparece separado, acima, impondo-se à sociedade, ao povo, à maioria. [...] Na história da formação do capitalismo no Brasil, o Estado se torna o lugar privilegiado do capital. Por isso, o discurso do poder é principalmente o da economia, das razões do capital; e não o da política, no sentido de dirigência, hegemonia. Isto é, o discurso político apenas recobre o jogo das forças produtivas, o privilégio do capital, dos interesses de setores ou classes dominantes.

A desigual distribuição da renda nacional beneficiou os mais ricos, em detrimento das famílias situadas nas camadas baixas e intermediárias da estrutura social, na década de 1960 – quando o PIB cresceu a uma taxa média anual de 2,2% – e se intensificou na década de 1970 – quando o PIB cresceu a uma taxa média anual de 7% (GONÇALVES, 1999, p. 66). Portanto, nestas duas décadas, apesar da variação positiva do PIB, do crescimento da taxa de assalariamento – que passou de 19,6% em 1960, para 45,4% da População Economicamente Ativa (PEA) em 1980 – e de importantes avanços na esfera da educação, a desigualdade de renda se intensificou no Brasil (CAMPOS et al. , 2004, p. 35 e 36).

A análise dos dados relativos ao crescimento da evolução da apropriação da renda por estratos sociais desde 1960, revela que a desigualdade de renda seguiu movimento ascendente, dando sinais de reversão a partir de 2001. A repartição da renda entre 1960 e 2004 – Tabela 9 – revela quão desigual tem sido a apropriação da renda nacional, em prejuízo dos mais pobres.

<i>Tabela 9: Evolução da apropriação da renda por estratos sociais</i>							
Estratos Sociais	1960	1970	1980	1990	1999	2002	2004
10% mais ricos	39.66	46.47	47.89	48.69	46.70	46.40	44.70
40% intermediários	42.61	38.48	37.99	39.41	40.70	40.40	41.20
50% mais pobres	17.71	15.04	14.14	11.91	12.60	13.20	14.10
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais e CPS/IBRE/FGV processando os microdados da PNAD/IBGE. Elaborado por Luiz Azevedo							

Entretanto, a crescente urbanização, o acesso ao trabalho por populações oriundas de regiões menos desenvolvidas, a expansão do emprego nas grandes empresas, privadas e estatais, e no serviço público, a oferta de crédito para

consumo de bens duráveis e para financiamento da casa própria possibilitaram um processo de mobilidade social, em especial experimentado pela classe média, que ainda foi favorecida pelo acesso ao ensino superior, principal mecanismo responsável pela mobilidade nos anos 1970.

Por outro lado, esta mobilidade ocultava o crescimento da desigualdade social, já que as novas gerações conseguiam “estar em melhores condições de vida e trabalho que seus antepassados, embora o filho do rico ficasse mais rico que o pai, e o filho do pobre ficasse menos pobre que o pai” (CAMPOS et al., 2004, p. 36-37).

A década de 1980, considerada por muitos economistas como “perdida” em função do crescimento médio anual do PIB ter sido negativo (-1,5%), presenciou uma nova redução na participação dos 50% mais pobres sobre a renda nacional (-18,72%) e um pequeno crescimento na dos 10% mais ricos (1,67%). A novidade é a reversão no histórico de redução na participação do estrato social intermediário sobre a renda nacional, que ocorria desde 1960. Este recupera parte de sua participação em detrimento dos 50% mais pobres, provavelmente em decorrência da menor capacidade destes de se protegerem das altas taxas inflacionárias e do desemprego. Pela primeira vez a participação na renda aumentou para todos aqueles situados acima do sétimo decil (GONÇALVES, 1999, p. 66).

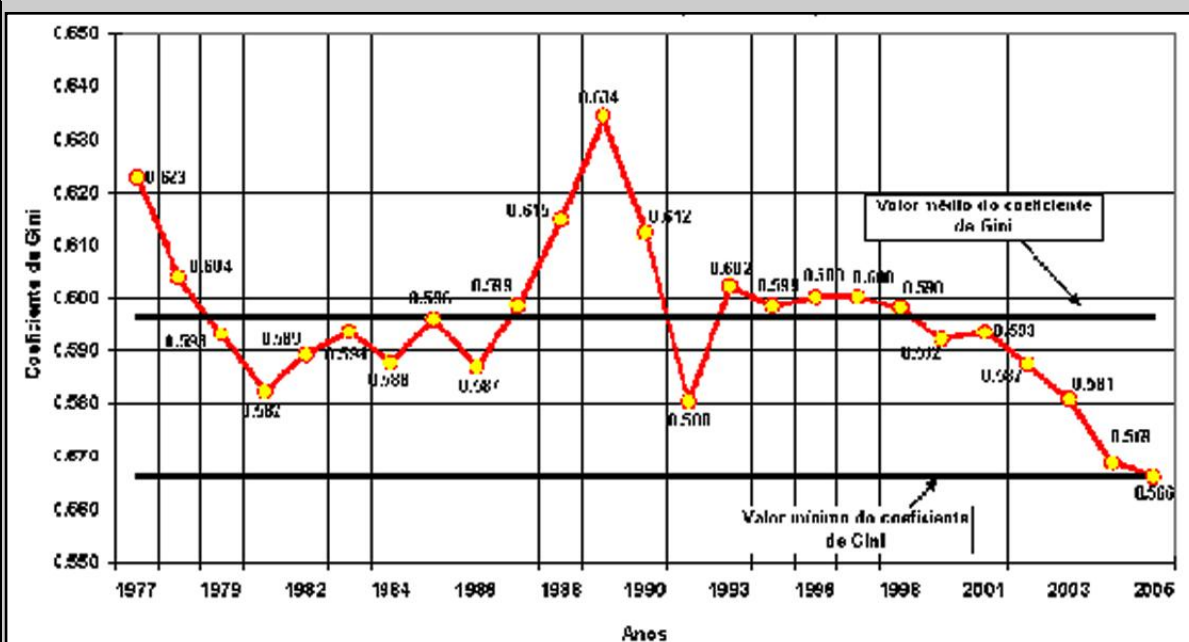
A primeira eleição direta para presidente desde o golpe militar não resultou em políticas públicas de caráter redistributivo, voltadas para a redução da desigualdade social, apesar da promessa do candidato eleito de que representaria os “pés descalços” no poder. Pelo contrário, as idéias e programas neoliberais que se propagavam no cenário mundial foram prontamente incorporados e praticados pelo presidente eleito, cujo mandato cessou-se com a aprovação do seu *impeachment* pelo Congresso Nacional.

A evolução da desigualdade de renda na última década do século XX é melhor compreendida quando se faz a análise dos diferentes períodos que a compõe. Entre 1993 e 1995, o PIB médio anual *per capita* cresceu 3,4%, caindo para 1,1% entre 1996 e 1998. A renda dos mais pobres deixou de ser corroída pela escalada inflacionária e foi beneficiada pela estabilização dos preços dos produtos agrícolas, decorrentes da valorização cambial e da abertura comercial. No entanto, a

manutenção de elevadas taxas de juros, o aumento dos impostos regressivos, a recessão iniciada em 1998 – complementada pela desvalorização cambial que ocorreu no início de 1999 e pela contenção das despesas públicas para produzir superávit primário – estancaram a redução da pobreza e da desigualdade verificadas no início do Plano Real. O Brasil terminou a década de 1990 com patamares de desigualdade inferiores aos observados em 1993, mas semelhantes àqueles existentes em 1981 (GONÇALVES, 1999, p. 53; RAMOS e VIEIRA, 2001, p. 11).

Gráfico 1: Evolução da desigualdade na renda familiar per capita no Brasil.

Coeficiente de Gini (1977 – 2005)



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 1977 a 2005. Obs.: nos anos de 1980, 1991 e 1994 a PNAD não foi a campo. Gráfico produzido por Ricardo Paes de Barros.

Ao olhar a evolução da desigualdade de renda familiar *per capita* no Brasil, no período entre 1977 e 2005, percebe-se que a partir da retomada das mobilizações sindicais motivadas pelas denúncias de manipulação dos índices oficiais de inflação, em 1977, e do ciclo grevista que a sucedeu, há uma queda significativa da concentração de renda. Esta diminuição da desigualdade foi interrompida com a

recessão iniciada em 1981 e com a escalada inflacionária que persistiu e venceu os planos econômicos um após o outro.

No período entre 1986, após as eleições, e 1990 houve um vertiginoso crescimento da concentração de renda. Os planos Cruzado II e Bresser foram incapazes de conter a escalada inflacionária e a transferência de renda dos estratos sociais de baixa para os de alta renda. Uma acentuada queda na desigualdade de renda se verifica com o Plano Collor, especificamente com o confisco da poupança, mas ela volta a aumentar em 1992 e somente se estabiliza com as medidas que antecederam o Plano Real como, por exemplo, a adoção da Unidade Real de Valor (URV) como unidade monetária.

A estabilização da inflação melhora o poder de compra dos estratos sociais de baixa renda mesmo em um contexto de crescente desemprego e precarização do trabalho. De fato, em 2002 o valor do coeficiente de Gini é o mesmo de 1985 e, em 2003, se aproxima do de 1991. A partir de 2001 a desigualdade de renda se mantém em queda, vindo a registrar seu menor índice nos últimos trinta anos, em 2006.

A apropriação da renda total gerada no país por diferentes parcelas da população é uma das fortes evidências da desigualdade no Brasil. Na década de 1990 houve uma pequena variação do percentual de renda apropriado pelos estratos sociais, tendo os 10% mais ricos reduzido sua participação de 48,69%, para 46,70%, e os 50% mais pobres aumentado de 11,91%, para 12,60%. Uma redução mais acentuada se verifica no curto espaço de tempo entre 2002 e 2004, tendo os mais ricos reduzido sua participação de 46,4%, para 44,7%, e os mais pobres aumentado de 13,2%, para 14,1%.

3.1 Desigualdades e discrepâncias sociais

A instabilidade na aferição da renda e as situações de pobreza e vulnerabilidade social são fatores determinantes das necessidades e carências habitacionais. Como já demonstrado, o déficit habitacional e a inadequação de moradias estão concentrados nas faixas de renda de até três salários mínimos. Os programas habitacionais, por sua vez, mesmo quando dirigidos a este público,

resultam em benefícios capturados, ao final, pelos estratos sociais de renda mais altos. Isto ocorreu nos programas habitacionais financiados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) e também pelos programas alternativos da década de 1980.

Segundo Valladares (1985, p. 49),

Tanto nos projetos de lote urbanizado como nos de legalização e urbanização de áreas precárias, os mais pobres acabaram ficando de fora, seja porque não foram capazes de arcar com os custos de participação nos programas, seja porque não conseguiram resistir às forças de mercado que se fazem presentes.

De fato, há uma forte associação entre baixa renda e necessidades habitacionais. Compreender a situação social das famílias, portanto, é relevante para se elaborar e se avaliar a efetividade das políticas públicas, em especial, a habitacional. Não se trata apenas de identificar esta estreita relação, mas de perceber que em unidades espaciais nas quais as famílias vivem em situação de pobreza e de vulnerabilidade social a política habitacional não pode se resumir a provisão de moradias, sob o risco do investimento terminar beneficiando, ao final, famílias em melhor situação social, devido à valorização fundiária derivada das melhorias no *habitat*⁶⁵.

Qualquer acontecimento desfavorável que atinja famílias em situação de vulnerabilidade pode desestabilizá-las completamente. Ao ter sua autonomia⁶⁶ reduzida, as famílias ficam sujeitas a sucumbir ao assédio promovido pelo capital imobiliário ou mesmo por famílias também pobres, mas em situação melhor que as suas. Vendem o imóvel e voltam para assentamentos precários, ou se deslocam para unidades habitacionais adequadas à sua capacidade de pagamento e estratégia de sobrevivência.

A partir de indicadores socioeconômicos como Índice de Gini, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Índice de Exclusão/Inclusão Social, pretende-se evidenciar as contradições, discrepâncias e desigualdades que ocorrem

⁶⁵ Cabe registrar também o trame burocrático, ou melhor, as exigências de documentos, como comprovação de renda, que as famílias mais simples na maioria dos casos não tem, impedindo-as de ter acesso ao dinheiro dos bancos.

⁶⁶ Capacidade da família de suprir suas próprias necessidades, em um contexto no qual o Estado assegura o acesso aos serviços sociais básicos.

em Itajaí e na RM da Foz do Rio Itajaí. Faz-se isto para demonstrar que a desigual apropriação da renda e a situação de pobreza e vulnerabilidade social a que estão sujeitas as famílias constituem-se em fatores relevantes na geração das necessidades e carências habitacionais, bem como em obstáculos de difícil superação sem altos investimentos subsidiados e políticas públicas integradas. Desse modo, tais dados devem ser contemplados na elaboração e considerados na avaliação das políticas públicas.

Como assinala Seibel, (2006, p. 36)

Os indicadores sociais possibilitam: (a) realizar estudos comparativos em diversos níveis; (b) evidenciar processos, discrepâncias, tendências sociais; (c) estabelecer prioridades e metas para políticas públicas; (d) expressar os efeitos da implantação de projetos políticos alternativos; (e) instrumentalizar a sociedade para que elabore críticas, exerça pressão e controle sobre as ações dos Estados; e (f) expressar objetivamente uma racionalidade político-administrativa de caráter público e social frente à imposição de uma racionalidade político-administrativa mercantil e privatista.

A desigual apropriação da renda se constitui em uma das causas, mas não a única, do elevado número de domicílios cujas famílias têm renda mensal inferior a três salários mínimos, estrato social no qual se concentram majoritariamente as necessidades habitacionais. Paul Singer (1981) reconhece que a renda não expressa com exatidão a situação social das famílias, na medida em que muitos serviços públicos não são adquiridos mediante pagamento. A questão é que “a renda monetária é um ótimo indicador social, mesmo em relação a serviços públicos gratuitos ou subsidiados” (p. 2).

Analisando os dados coletados pelo IBGE, Singer (1981, p.3) constata que “a renda está associada a todos os indicadores de bem estar”. A repartição da renda revela a forma desigual como são distribuídas as riquezas produzidas em um país, mas também se constitui em um indicador de possíveis desigualdades também no acesso a serviços essenciais e no aproveitamento das oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho.

Tendo por objetivo se contrapor ao uso do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, restrito à dimensão econômica, como forma de se aferir a evolução das

condições de vida de uma determinada população e se avaliar a efetividade de políticas públicas, o economista paquistanês Mahbub ul Haq, com a colaboração de Amartya Sen, criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), para a Organização das Nações Unidas, em 1990. A partir de então, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) divulga o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), comparando a evolução do IDH de diversos países.

O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano, que não abrange todos os aspectos e as dimensões desta questão tão complexa. Entretanto, este indicador possibilita a identificação de discrepâncias e regularidades relevantes para a compreensão da realidade social.

Ao ser adaptado para ser utilizado na avaliação municipal, criou-se o IDH-M. A taxa de alfabetização de pessoas acima de quinze anos de idade e a taxa bruta de frequência à escola são as variáveis utilizadas para avaliar a educação; a esperança de vida ao nascer está ligada à longevidade; e a renda municipal per capita avalia a renda. Desta forma, definem-se os três índices que compõem o IDH-M, que é utilizado neste trabalho com o objetivo de “expressar as proporções dos fenômenos sociais e políticos que interferem na dinâmica dos processos sociais” (SEIBEL, [2006], p. 38) e como forma de tornar evidente as discrepâncias e as regularidades presentes na realidade da região na qual se situa a cidade onde a problemática habitacional é analisada.

Apesar do Brasil ter melhorado progressivamente todos os componentes que formam o IDH desde 1975, passando a integrar pela primeira vez, a partir de 2005, o grupo dos países de alto desenvolvimento humano, o país ocupa na América Latina e Caribe posição no ranking inferior às ocupadas pela Argentina, Chile, Uruguai, Costa Rica, Cuba e México⁶⁷.

Coerente com o avanço no cenário nacional, a evolução do IDH-M, expressa na Tabela 10, revela uma melhoria do desenvolvimento humano em todos os municípios no período estudado. Além disso, há uma tendência de progresso contínuo deste índice em todo o mundo, não verificada apenas quando ocorrem

⁶⁷ Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008. São considerados países de alto desenvolvimento humano aqueles que têm IDH igual ou superior a 0,800.

catástrofes como a da disseminação da AIDS, que vem impedindo a melhoria do IDH na África subsaariana.

Tabela 10: Evolução do IDH-M, da Renda Per Capita, do Índice de Gini e da posição de cada município no ranking estadual

RM da Foz do Rio Itajaí, 1991-2000

Município	IDH-M				RENDAPER CAPITA				ÍNDICE DE GINI			
	1991	2000	Ranking		1991	2000	Ranking		1991	2000	Ranking	
			1991	2000			1991	2000			1991	2000
Balneário Camboriú	0,797	0,867	5	2	421,53	670,28	2	2	0,55	0,59	76	44
Itajaí	0,755	0,825	32	45	277,25	387,00	14	19	0,47	0,55	231	95
Penha	0,716	0,791	128	168	214,82	262,96	47	122	0,50	0,47	166	242
Navegantes	0,718	0,774	119	202	197,08	236,51	62	167	0,43	0,48	271	222
Camboriú	0,705	0,764	166	232	205,37	237,33	49	163	0,46	0,46	250	265
ÁREA DE EXPANSÃO DA REGIÃO METROPOLITANA												
Itapema	0,725	0,835	91	27	230,78	486,66	31	4	0,51	0,68	149	2
Bomkinhas	0,733	0,809	74	98	175,26	311,56	100	54	0,46	0,54	252	123
Porto Belo	0,716	0,803	126	116	200,39	316,02	56	51	0,49	0,53	186	130
Piçarras	0,709	0,799	155	124	191,33	323,51	71	42	0,53	0,58	110	50
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Elaboração Luiz Azevedo												

Todavia, ao se realizar a comparação com os demais municípios da RM e do Estado de Santa Catarina, verifica-se que este desenvolvimento ocorreu de forma desigual e com diferente intensidade durante a década de 1990. Enquanto Balneário Camboriú conquistou três posições, passando da 5ª para a 2ª, os demais municípios caíram no *ranking* estadual⁶⁸, sendo que Itajaí e Navegantes perderam respectivamente 13 e 83 posições. Na área de expansão da RM, ao contrário, apenas Bombinhas perde posição, passando da 74ª para a 98ª. Nas demais, a exemplo de Balneário Camboriú, houve um avanço significativo, com destaque para Itapema, que passou da 91ª para 27ª.

As discrepâncias entre os IDH-Ms evidenciam um processo de urbanização marcado pela desigual produção e ocupação do espaço. Merecem destaque duas comparações. Balneário Camboriú passou a ocupar o 2º lugar no *ranking* do IDH-M em 2000, ao passo que Camboriú, seu município de origem, que lhe oferece grande parte da força de trabalho no comércio e serviços e com o qual se encontra

⁶⁸ Composto por 293 municípios.

conurbado, passou da 166^a para a 232^a posição⁶⁹. Situação semelhante ocorre na comparação entre Itajaí e Navegantes. Enquanto a primeira, que concentra as atividades industriais, portuárias, comerciais e de serviços, em 2000 ocupava o 45^o lugar⁷⁰ no *ranking* de IDH-M, Navegantes, da qual está separada apenas pelo Rio Itajaí-Açu, atravessado pela balsa (*ferry-boat*) dia e noite, levando e trazendo moradores de Navegantes para trabalhar em Itajaí, ocupava a 202^a posição.

A análise da evolução do Índice de Gini⁷¹ traz informações que explicitam ainda mais as discrepâncias e contrastes na região. Os dados demonstram que, à exceção de Penha e Camboriú, em todos os outros municípios da região houve aumento da concentração de renda e significativos saltos no ranking estadual. Balneário Camboriú subiu da 76^a posição para a 44^a; Itajaí da 231^a para a 95^a; Itapema da 149^a para a 2^a.

No que se refere à renda *per capita*, Balneário Camboriú manteve a segunda posição. Todas as demais cidades do núcleo metropolitano perderam posições no *ranking* estadual. Itajaí perdeu cinco posições, pulou da 14^a para a 19^a. Penha, Camboriú e Navegantes perderam respectivamente 75, 114 e 105 posições no *ranking* estadual. Na área de expansão, ao contrário, todos os municípios melhoraram sua posição no *ranking* da renda *per capita*, com destaque para Itapema, que pulou da 31^a para a 4^a posição. De modo geral, os municípios voltados para o turismo e situados na faixa litorânea mantiveram ou melhoraram suas colocações ao passo que os demais as perderam. Entretanto, a riqueza dos municípios, medida pelo PIB municipal total tem uma evolução diferente. Itajaí ocupava a 8^a, Navegantes a 43^a, Balneário Camboriú a 21^a e Camboriú a 66^a posição no ranking estadual em 2000. Estes municípios evoluíram respectivamente

⁶⁹ Cabe registrar que nesta separação Balneário Camboriú ficou com a orla marítima e todo o potencial turístico, dela derivado. A Camboriú coube a área rural e as famílias de baixa renda, que foram essenciais na construção da primeira.

⁷⁰ Relatório do Tribunal de Contas do Estado (TCE) coloca Itajaí na 117^a posição em 2000.

⁷¹ Mede o grau de desigualdade na distribuição de renda familiar *per capita*. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

para as seguintes posições, em 2003: 6ª, 60ª, 24ª e 72ª. Na área de expansão metropolitana todos os municípios perderam posições.

Como a renda é um subíndice do IDH-M a relação entre estes dois indicadores é muito forte. Os dados confirmam esta relação ao evidenciarem que a perda de posições no *ranking* da renda *per capita*, na maioria dos casos, é acompanhada pela queda na colocação do *ranking* de IDH-M, sendo o inverso também verdadeiro. Da mesma forma, constata-se que quanto melhor a renda e o IDH, maior é a concentração de renda, evidenciando a desigual distribuição das riquezas produzidas.

A desigual apropriação da renda verificada em nível nacional na década de 1990 se reproduziu na região da Foz do Rio Itajaí (Tabela 11). Há um significativo crescimento da concentração da renda nas mãos dos 10% e 20% mais ricos, em detrimento dos estratos mais pobres. Merece atenção a situação evidenciada em Itapema, onde a renda apropriada pelos 10% mais ricos passou de 40% para 61%. Apenas em Camboriú e Penha, municípios nos quais a maioria da população é de baixa renda, os 10% mais ricos sofreram uma pequena perda.

Tabela 11: Percentual da renda apropriada por diferentes estratos sociais.

Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí: 1991-2000

Município	Percentual da renda apropriada pelos:							
	10% mais ricos da população		40% mais pobres da população		20% mais ricos da população		80% mais pobres da população	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Balneário Camboriú	43,06	46,93	10,14	8,70	59,56	63,15	40,44	36,86
Itajaí	36,51	43,36	13,33	10,49	52,75	59,31	47,25	40,69
Navegantes	31,25	36,69	14,75	12,50	47,62	52,76	52,38	47,24
Camboriú	38,24	35,24	14,66	13,91	52,32	50,65	47,68	49,35
Penha	35,43	34,15	10,85	13,06	53,35	50,78	46,65	49,22
ÁREA DE EXPANSÃO METROPOLITANA								
Itapema	39,86	61,28	12,05	7,37	55,16	71,72	44,84	28,28
Piçarras	43,18	47,90	10,23	9,32	59,41	62,60	40,59	37,40
Bombinhas	36,37	46,33	14,31	11,15	51,03	60,40	48,97	39,60
Porto Belo	39,53	42,68	13,11	11,63	54,10	58,00	45,90	42,00

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano – PNUD. Elaboração: Luiz Azevedo

Em 2000, os 20% mais ricos da população ficaram com praticamente 60% da renda. Esta concentração de renda se reflete na concentração de poder e na configuração de uma ordem social na qual os estratos sociais de baixa renda têm pouca força política. Em Itajaí, os 80% mais pobres tiveram reduzida sua participação na renda total de 47,25% para 40,69%. É razoável afirmar que a situação dos mais pobres tenha melhorado na atual década, seguindo a tendência verificada em nível nacional, tendo em vista a ampliação do valor do programa Bolsa Família do governo Federal, a transformação pela Prefeitura da Cesta Básica em Cartão Cidadão⁷², com o aumento do seu valor, e as correções no salário mínimo realizadas com ganhos reais, ou seja, acima da inflação.

Constata-se, ainda em Itajaí, o crescimento das atividades portuárias, derivadas da intensificação das exportações brasileiras. Tal incremento tem atraído a instalação de novas empresas e o aumento de investimentos na cidade, gerando emprego e renda. Este processo, entretanto, tem sido acompanhado de intensa valorização fundiária e da redução das áreas disponíveis para expansão da cidade.

O IDH é composto por três subíndices principais: renda, educação e longevidade. A evolução destes subíndices no núcleo metropolitano revela a perda de posições dos municípios no *ranking* estadual da renda e da educação, de forma mais acentuada nesta última, e a conquista de posições na longevidade. Cabe destacar que mesmo assim a região continua ocupando posições muito ruins neste último quesito, contrastando com os demais. A situação praticamente se repete na área de expansão metropolitana no que se refere à educação e longevidade, mas inverte-se totalmente no subíndice renda, ou seja, os municípios da área de expansão obtiveram uma melhoria significativa neste quesito.

Dados relativos à média de Anos Potenciais de Vida Perdidos (APVP), referentes ao período de 2000-2004, ajudam a compreender o fraco desempenho dos municípios no que se refere ao subíndice longevidade. Dentre as trinta regiões em que o Estado estava dividido administrativamente naquele período, a região de Itajaí ocupava as piores posições no que se refere às causas da redução da

⁷² A Prefeitura Municipal de Itajaí distribuía às famílias de baixa renda uma cesta básica de alimentos [também chamada de sacolão]. Os contatos mensais diretos entre o gestor público e as famílias beneficiadas favoreciam as relações clientelistas.

longevidade: homicídios (25^a), diabetes (27^a), câncer de colo de útero (29^a), acidentes de pedestres/ciclistas (29^a), AIDS (30^a), acidentes de transporte (29^a), tuberculose (29^a) e infecções intestinais (22^a).

O balanço da década de 1990 revela (tabela 12) que apesar do crescimento das atividades portuárias e da economia local Itajaí perdeu posições no ranking estadual dos indicadores de renda e educação, tendo evoluído do quesito longevidade, ainda que continuasse no 174^a lugar neste *ranking*. Diversa foi a situação dos municípios da área de expansão metropolitana, que melhoraram significativamente sua posição no quesito renda.

Tabela 12: Evolução dos Subíndices do IDH-M e posição no ranking estadual.

Municípios da RM da Foz do Rio Itajaí, 1991 – 2000

Município	IDH-M RENDA				IDH-M EDUCAÇÃO				IDH-M LONGEVIDADE			
	1991	2000	Ranking		1991	2000	Ranking		1991	2000	Ranking	
			1991	2000			1991	2000			1991	2000
Balneário Camboriú	0,782	0,859	2	2	0,857	0,940	8	14	0,751	0,803	156	175
Camboriú	0,662	0,686	49	164	0,756	0,841	172	242	0,697	0,765	261	253
Itajaí	0,712	0,767	13	20	0,845	0,906	14	57	0,707	0,803	242	174
Navegantes	0,655	0,685	62	168	0,800	0,862	95	190	0,699	0,774	258	233
Penha	0,669	0,703	47	120	0,754	0,861	176	192	0,726	0,808	208	156
ÁREA DE EXPANSÃO METROPOLITANA												
Bom binhas	0,635	0,735	100	55	0,788	0,889	99	108	0,775	0,808	83	157
Itapema	0,681	0,806	31	4	0,797	0,906	77	56	0,696	0,794	263	193
Piçarras	0,650	0,737	72	42	0,800	0,887	64	114	0,677	0,774	279	232
Porto Belo	0,658	0,734	56	50	0,766	0,859	147	199	0,725	0,816	209	139

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano. Elaboração: Luiz Azevedo

3.2 Exclusão e vulnerabilidade social

A desigual apropriação da renda, as disparidades entre diversos indicadores sociais na região promovem a exclusão de parcelas da sociedade do direito à cidadania. A análise do mapa da exclusão/inclusão social, elaborado em 2006, a partir de dados de 2000, por uma equipe assessorada pelo Instituto Polis explicita a configuração sócio-espacial da cidade e possibilita ao gestor público estabelecer

prioridades na elaboração e execução das políticas públicas. Segundo Silva Junior (2006, p. 53) a elaboração do mapa teve como objetivo

a produção de informações geo-referenciadas de diferentes áreas da cidade através de uma série de variáveis capazes de medir o grau de desenvolvimento humano, equidade, qualidade de vida, autonomia, democracia e cidadania. As variáveis agregadas em índices compostos produzem um índice de exclusão/inclusão social para cada área da cidade, permitindo comparações entre elas.

Os mapas produzidos permitem visualizar a radiografia social da cidade a partir de variáveis selecionadas. Estes mapas foram muito úteis a esta pesquisa na medida em que possibilitaram que relações fossem estabelecidas entre a localização dos assentamentos precários e a situação social das famílias que residem em determinada Unidade Local de Gestão⁷³ (ULG), medidas por diversos indicadores.

A Figura 6 revela a configuração sócio-espacial do desenvolvimento humano, da equidade⁷⁴, da autonomia e da qualidade de vida⁷⁵ em Itajaí. O primeiro fenômeno que salta aos olhos é que o sinuoso rio Itajaí-Mirim corta a cidade ao meio não apenas fisicamente, mas também socialmente. Ele separa os espaços onde predomina o azul (melhor situação social) daqueles onde predomina o vermelho. Nos espaços situados à esquerda de sua margem (oeste) o azul, em suas diferentes gradações, praticamente não aparece, evidenciando a segregação social na cidade.

Da mesma forma os diferentes tons da cor vermelha, que representam uma situação social mais deteriorada, aparecem à direita de suas margens apenas na grande área de Canhanduba – pouco habitada, mas com dois assentamentos precários próximos à BR 101 e ao rio Itajaí-Mirim –, na faixa correspondente aos assentamentos precários Nossa Senhora das Graças (frente e fundos) – onde também há uma grande área de preservação não habitada; no Bairro Barra do Rio –,

⁷³ As Unidades Locais de Gestão foram criadas na gestão Volnei Morastoni visando delimitar os espaços de deliberação, por meio de assembléias, e de controle, por meio dos delegados, do Orçamento Participativo.

⁷⁴ Respeito às diferenças existentes entre grupos sociais e entre indivíduos, sem que haja qualquer discriminação.

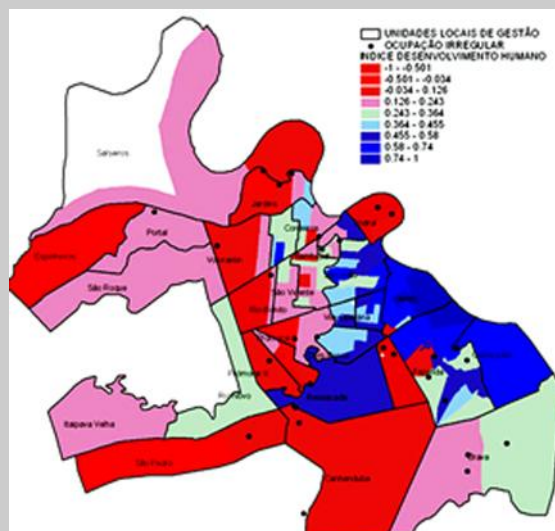
⁷⁵ Relacionado à melhor distribuição de riqueza social e tecnológica, assegurando ao cidadão as condições de preservação do homem, da natureza e do meio ambiente.

na área ocupada pelos assentamentos Imaruí I e II e em uma pequena área na Fazenda – onde estão os assentamentos precários Bem-te-vi e CSU Fazenda.

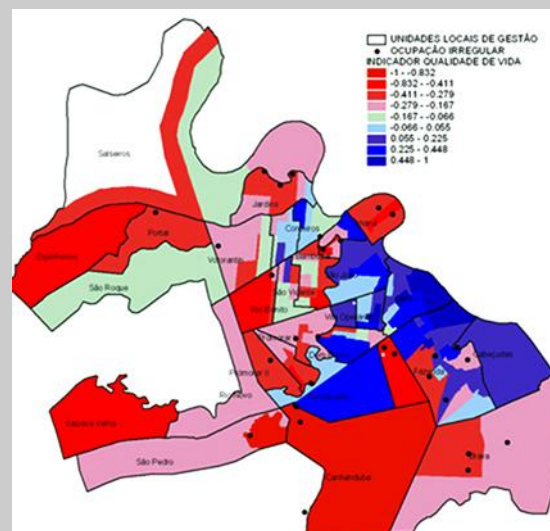
Figura 6: Mapa de indicadores selecionados

Itajaí, 2000

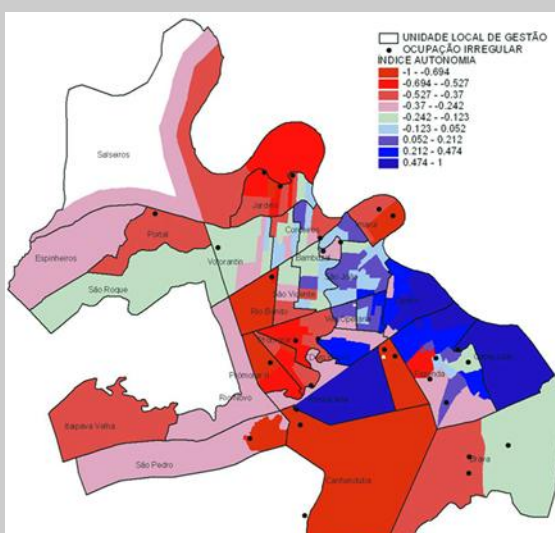
ÍNDICE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)



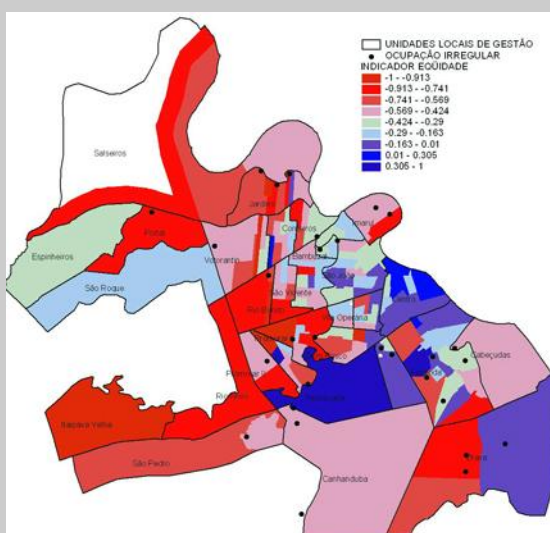
ÍNDICE QUALIDADE DE VIDA (IQV)



ÍNDICE DE AUTONOMIA



ÍNDICE DE EQUIDADE



Fonte: SPDU/Prefeitura Municipal de Itajaí. Elaboração Luiz Azevedo. Execução Wilson Silva Jr.
OBS: Quanto mais forte a cor azul e mais próximo de +1, melhor a situação social. Quanto mais vermelho e mais próximo de -1, pior a situação social. Os pontos pretos identificam a localização dos assentamentos precários.

O segundo aspecto realçado pelo mapa é a presença de assentamentos precários em Unidades Locais de Gestão com indicador positivo. É o caso do assentamento Divinéia, localizado na Praia Brava, bairro que passa por intenso

processo de valorização fundiária e especulação imobiliária.

Ao processo de urbanização e regularização fundiária que está ocorrendo neste assentamento certamente se seguirá uma intensificação da valorização fundiária e da pressão do mercado imobiliário sobre os assentados para que vendam seus imóveis. Ao mesmo processo estão sujeitos os assentamentos Padre Jacó, CSU Fazenda, Crisântemos, Schneider e Morro da Antena, na medida em que se localizam em áreas cuja regularização resultará na inevitável valorização fundiária e, conseqüentemente, na pressão do mercado imobiliário sobre os assentados que, ao comercializar seus imóveis, também capturam parte desta valorização.

No caso do Imaruí, está previsto um projeto de remoção as famílias para uma área situada do outro lado da rodovia federal BR 101, praticamente na zona rural, onde será implantado um programa habitacional. Desse modo, as terras de marinha, hoje ocupadas, receberiam investimentos privados na construção de um terminal portuário. Caso este projeto se concretize, certamente haverá resistência de parte das famílias em aceitar sua remoção para uma área distante de onde trabalham, apesar do trabalho social que vem sendo realizado com elas e dos benefícios oferecidos pelo conjunto habitacional em construção, tais como escola, creche, áreas para atividades esportivas etc.

A permanência do presídio municipal na área dos assentamentos Nossa Senhora das Graças tem se constituído em obstáculo à valorização fundiária naquele local. Entretanto, com a construção de outro presídio e penitenciária na região de Canhanduba, caso o presídio municipal de Itajaí seja desativado haverá enorme valorização na localidade, derivada da urbanização e da regularização fundiária em curso neste assentamento. Isto ocorrerá especialmente porque ela se localiza próxima ao centro e já está cercada pela Univali e pelo bairro Ressacada, caracterizado por residências de alto padrão.

Distinta é a situação dos assentamentos situados em áreas de indicador negativo, representado pelas cores com tonalidades mais próximas dos diversos tons vermelhos. Diversamente do que acontece na margem direita do rio Itajaí, onde é visível a segregação residencial, na esquerda há uma maior proximidade entre a situação social das famílias que vivem nos assentamentos precários e aquelas que

habitam domicílios regularizados em áreas urbanizadas.

Préteceille, ao analisar as categorias utilizadas em análise sobre segregação, ressalta que a maioria dos estudos sobre esta problemática no Brasil trabalha com a polarização entre pobres e ricos, raramente considerando a localização sócio-espacial das categorias intermediárias, e conclui (2004, p. 14):

Comparar "favela" e "não favela" pode levar a uma acentuação da distância social entre esses dois conjuntos (discrepância dos perfis sociais) e, portanto, a um movimento de dualidade urbana, enquanto, de fato, nada comprova que a discrepância cresce entre as favelas e outros bairros populares, até médios.

Qualquer uma das opções metodológicas a que se pode recorrer no estudo sobre a segregação e desigualdades sócio-espaciais tem seus limites. Nesta dissertação, a ênfase está nas categorias socioeconômicas e dois recortes espaciais foram utilizados. Em um primeiro momento foram analisadas as discrepâncias e similaridades intermunicipais na RM da Foz do Rio Itajaí-Açu para, posteriormente, analisar a situação social das famílias no município de Itajaí, recortando a área urbana em 48 Unidades Locais de Gestão (ULG). Na região metropolitana, a BR 101 constitui-se em uma das principais interfaces construídas, que separa os espaços melhor aparelhados por serviços, ocupados pelos estratos sociais de média e alta renda, daqueles mais distantes dos principais serviços e equipamentos urbanos, reservados para a população de baixa renda. É ela que segrega a parte rica e a pobre em Itapema e Balneário Camboriú e, em parte, também em Itajaí.

O Rio Itajaí-Açu, por sua vez, constitui-se em uma interface natural que separa Navegantes e Itajaí, ligadas pelo ferry-boat (balsa), que dia e noite transporta trabalhadores. A maior parte da população de Navegantes se aproxima socialmente da que ocupa a Região Oeste do rio Itajaí-Mirim.

As diversas cartografias elaboradas como base do mapa da Exclusão/Inclusão Social evidenciaram a segregação sócio-espacial em Itajaí, tendo o rio Itajaí-Mirim como interface natural e meio físico de separação entre distintas situações sociais. O rio recebeu a primeira ponte, que conectou a malha urbana em expansão a partir do centro da cidade com a região Oeste, em 1930. Posteriormente, foram construídas mais duas pontes e, em 2006, foi inaugurada

mais uma. Verifica-se a presença nas comunidades situadas ao Sul, na margem direita do rio, de uma certa resistência à construção de pontes conectando os dois lados da cidade⁷⁶, uma evidencia do que Kowarick (2004, p. 96) chama de evitação social.

É o processo de evitação social que cria formas de distanciamento, isolamento, que são extremamente importantes para separar ou segregar um grupo do outro, principalmente os abastados dos pobres.

Na área Sudeste, a segregação se manifesta de forma mais contundente pelo fato dos assentamentos precários se localizarem ao lado de comunidades de média e alta renda. É o caso, por exemplo, do assentamento precário Nossa Senhora das Graças, mais conhecido como Matadouro, que fica entre a Univali e o bairro Ressacada, ocupado por famílias de renda média e alta.

Diversa, no entanto, é a situação evidenciada pelas cartografias do lado Oeste, na margem esquerda do rio Itajaí-Mirim, no qual há uma maior proximidade entre a situação social da população e das famílias que vivem nos assentamentos precários. A análise dos principais indicadores sociais que compõem o Índice de Exclusão/Inclusão Social explicitam as discrepâncias e também as similaridades, o que permite identificar a complexidade da problemática habitacional e as suas distintas características.

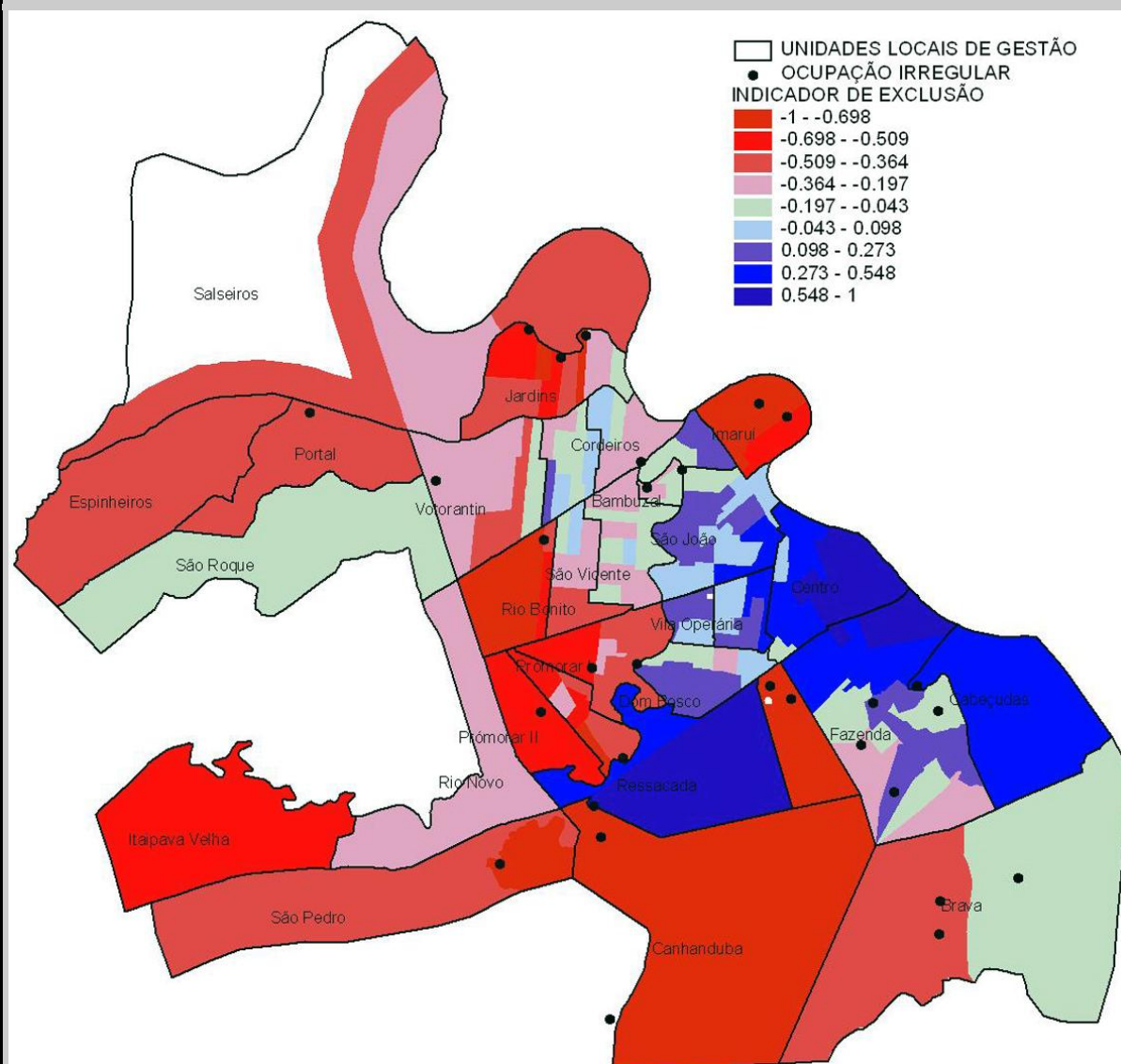
Dados do Censo 2000 (IBGE, 2004) revelam que aproximadamente 70% da população de Itajaí vive na periferia, em bairros pobres, com renda média de três salários mínimos, a maioria localizada no lado Oeste do rio Itajaí-Mirim. Os cartogramas das Figuras 6 e 7 permitem situar no espaço urbano as localidades nas quais as famílias vivem em pior situação social. Tomando como base a espacialização do Índice de Exclusão/Inclusão Social (Figura 7) e comparando-a com os demais indicadores (Figura 6) ao lado dos contrastes e das evidências de segregação existentes na cidade, como já descrito, verificam-se aproximações

⁷⁶ Quando fui Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano na cidade ouvi, por diversas vezes, relatos da resistência da população residente na área Leste a projetos de integração com o lado Oeste por meio da construção de um parque às margens do rio Itajaí-Mirim, no qual pontes e pinguelas fariam a integração entre as duas áreas.

sociais entre as populações que vivem em assentamentos precários e outras comunidades pobres.

Figura 7: Mapa do Índice de Exclusão/Inclusão Social (IEX)

Itajaí, 2000



Fonte: SPDU/Prefeitura Municipal de Itajaí. Elaboração Luiz Azevedo. Execução Wilson Silva Jr.

OBS: Quanto mais forte a cor azul e mais próximo de +1, melhor a situação social. Quanto mais vermelho e mais próximo de -1, pior a situação social. Os pontos pretos são assentamentos precários.

A larga faixa vermelha no bairro de Canhanduba é ocupada majoritariamente por áreas verdes. Os núcleos habitacionais estão concentrados nos quatro assentamentos precários.

Na primeira faixa dos piores indicadores de exclusão social (-1 a -0,698) estão as ULGs de Nilo Bittencourt, Imarui I, Canhanduba e Imaruí II. Em todas existem

assentamentos precários. Cabe destacar a situação na ULG Nilo Bittencourt, cuja origem está associada à implantação de um programa habitacional localizado no bairro São Vicente, na segunda metade da década de 1990. Um assentamento precário de mesmo nome reúne um contingente muito pequeno de domicílios (10%), em relação aos 1.346 da ULG. Isto pode evidenciar a similaridade social dos moradores do assentamento precário e do conjunto habitacional.

Na segunda faixa das piores situações sociais (-0,698 a -0,509), vivem 14% da população de Itajaí (22.449 habitantes), em sete ULGs, onde o fenômeno anteriormente descrito já não se repete. Apenas em três ULGs existem assentamentos precários. No entanto, praticamente metade são comunidades no meio rural e, em pelo menos dois casos, os assentamentos precários têm sua origem associada a programas habitacionais (Promorar II e Rio do Meio). O alerta de Préteceille (2004) se encaixa como uma luva nestes casos, cabendo realçar que a maioria está localizada na região Oeste, na margem esquerda do rio Itajaí-Mirim.

Na terceira faixa (-0,509 a -0,364) estão nove ULGs, abrigando 13% da população da cidade (21.613 habitantes). Novamente o cartograma revela um misto de comunidades rurais (Volta de Cima e Arraial dos Cunha), assentamentos derivados de programas habitacionais públicos e privados, a exemplo de São Pedro, Promorar e Cidade Nova, e assentamentos precários, na Murta, Portal, Ariribá/Praia Brava e Promorar. Toda a população destas ULGs tem uma situação social melhor do que as comunidades rurais identificadas na faixa anterior e a maioria vive a Noroeste do rio Itajaí-Mirim.

Na quarta faixa (-0,364 a -0,197), ainda negativa e em tom vermelho, vivem 12% da população (20.193 habitantes), em oito ULGs, sendo três no meio rural. Também aqui o fenômeno se repete. Assentamentos originários de programas habitacionais, como Votorantim e Rio Bonito e a presença de assentamentos precários, como o Portal (Salseiros), São Roque (Votorantim), Bambuzal (Bambuzal) e Rio Bonito (Rio Bonito).

Nas demais faixas negativas (-0,197 a zero), existem 38.110 moradores, totalizando 112.880 habitantes com indicadores entre -1 e zero. Caso se considere como indicador de exclusão/inclusão social médio, a faixa entre -0,197 e +0,098, os habitantes nesta condição totalizariam 42.210, correspondendo a 26% da

população. Abaixo desta média estão 74.770, ou 45% dos habitantes e, acima, 47.970, ou 29% dos moradores da cidade.

Tomando o rio Itajaí-Mirim como uma interface natural que separa física e socialmente a cidade, e reunindo todos os indicadores entre -1 e zero e entre zero e 1, se tem uma radiografia da desigualdade sócio-espacial e consegue-se mensurar minimamente os problemas e desafios que o poder público deve considerar na elaboração de políticas públicas integradas e voltadas para atender as necessidades e carências habitacionais em Itajaí.

Os resultados deste cálculo evidenciam a segregação e a desigualdade sócio-espacial na cidade. No lado oeste do rio Itajaí-Mirim nenhuma das ULGs tem indicador acima de zero. Vivem 55% da população (90.377) em Unidades Locais de Gestão com indicadores negativos no que se refere à exclusão/inclusão social. No lado leste do rio, vivem 45% da população, sendo 31% com indicador positivo e 14% negativo. Nesta área estão localizados metade dos assentamentos precários, ou seja, há dezesseis deles.

É possível inferir que na região a oeste do Itajaí-Mirim políticas públicas orientadas para suprir as carências e necessidades habitacionais, que tenham como diretriz inserir as comunidades da cidade ilegal na cidade legal, tenham maiores possibilidades de se efetivarem, face à menor heterogeneidade social existente na região. Entretanto, os investimentos públicos em melhorias urbanas e a reserva de amplas áreas para especulação constituem-se em obstáculos para a produção de lotes urbanizados voltados para a população de baixa renda.

No lado leste do rio Itajaí-Mirim a valorização fundiária também está associada às melhorias urbanas propiciadas pelos investimentos públicos. Contudo, verifica-se neste caso uma luta mais intensa entre ambientalistas, por um lado, e investidores e especuladores imobiliários, por outro, devido à presença de muitas áreas verdes e de preservação ambiental. Os investidores procuram capturar a valorização fundiária, associada à ocupação das áreas melhor servidas, para os estratos sociais de média e alta renda. Esse fenômeno se manifesta de forma mais evidente na Ressacada, Fazenda e na Praia Brava. Áreas verdes e de proteção ambiental, neste contexto, são vítimas de ocupações não apenas de famílias de baixa renda, mas também de especuladores e investidores.

O caso da Praia Brava é paradigmático desse contexto. Por ser a principal conexão entre Itajaí e Balneário Camboriú, ter um percurso com áreas predominantemente de proteção ambiental e face aos investimentos públicos que estão sendo realizados, na Praia Brava os conflitos entre ambientalistas e investidores tendem a se acirrar. Estes atritos já se manifestaram quando das assembléias do Conselho do Plano Diretor e em audiências públicas, nas quais foram discutidos empreendimentos imobiliários voltados para estratos sociais de alta renda na região.

Enfim, constata-se um posicionamento diferenciado dos municípios da região no ranking de IDH-M estadual e uma desigual evolução deste índice na região. O baixo desempenho de Itajaí neste indicador deriva principalmente dos altos índices de homicídios, acidentes fatais com pedestres e ciclistas, acidentes de transporte e doenças como tuberculose, diabetes, câncer de colo de útero, infecções intestinais e AIDS. Verifica-se ainda um aumento da concentração de renda, com maior intensidade nos municípios cuja dinâmica econômica está vinculada aos serviços turísticos, e um aumento da renda derivada de transferências governamentais.

Observa-se que há uma forte associação entre as distintas características do movimento migratório e as discrepâncias entre os indicadores sociais. A desigual evolução dos indicadores sociais se reproduziu na produção e ocupação do espaço urbano, resultando em segregação e desigualdade sócio-espacial.

Ao crescimento das atividades portuárias e da economia local correspondeu uma desigual apropriação da riqueza e de seus benefícios pelos estratos sociais, em prejuízo das famílias situadas nas camadas inferiores da hierarquia social. O rio Itajaí-Mirim divide física e socialmente Itajaí ao meio. Na região Noroeste, a partir de sua foz, concentra-se o maior contingente de famílias com renda familiar mensal inferior a três salários mínimos.

Os assentamentos precários estão espalhados pela cidade. Localizados em áreas verdes de loteamentos, às margens dos rios e nos morros, eles se constituem no principal problema habitacional de Itajaí, ao lado da coabitação, cuja maior ocorrência se dá no seu interior. A situação social das famílias que vivem em assentamentos precários é muito próxima da vivida por parte daquelas que residem na área Sudoeste da cidade e têm renda familiar mensal inferior a três salários

mínimos.

A vulnerabilidade social é marcante nos assentamentos precários, mas não se limita a eles, atingindo também parte das famílias com renda inferior a três salários mínimos que vivem na cidade legal. Entre os assentamentos precários há particularidades derivadas da sua localização, composição e origem das famílias, que devem ser consideradas na elaboração das políticas públicas.

A exclusão e a vulnerabilidade social têm forte relação com a precarização das relações de trabalho, cujos resultados vão além do desemprego, da informalidade e da renda baixa e instável. Como muito bem assinala Sennett (2000) há que se considerar também as consequências pessoais do trabalho no capitalismo flexível, dentre as quais cabe destacar a corrosão do caráter, da confiança, da lealdade e do compromisso mútuo. Assim como as mercadorias, a vida cotidiana também passa a ser pautada por decisões orientadas pelo curto prazo.

“[...] as formas passageiras de associação são mais úteis às pessoas que as ligações de longo prazo, e [...] fortes laços sociais como a lealdade deixaram de ser atraentes” (SENNETT, 2000, p. 25).

O capitalismo flexível, de curto prazo, trouxe a incerteza para o cotidiano e a instabilidade tornou-se regra, atingindo a todos, mas com maior intensidade aqueles que não reúnem as condições exigidas por um mercado de trabalho que se dá ao luxo de exigir qualificações nem sempre condizentes com as necessidades objetivas do trabalho a ser realizado, no qual a concorrência é cada vez mais acirrada. As relações informais estabelecidas no trabalho são reproduzidas nas relações familiares e de vizinhança e torna-se menor a referência em relações contratuais formais.

A informalidade faz-se presente em praticamente todos os aspectos da vida das famílias que experimentam o fenômeno da pobreza urbana. Em suas estratégias de sobrevivência é muito frágil a fronteira que separa a legalidade da ilegalidade. A coesão social derivada do fordismo sofreu fortes fissuras em tempos onde floresce o o curto prazo e o individualismo.

As empresas do período fordista eram fixas e firmavam com seus trabalhadores contratos de trabalho por tempo indeterminado. Era quase um

casamento para toda a vida. Padrões morais e religiosos afirmavam também o casamento “até que a morte os separe”. E casamento era sinônimo de uma nova casa, para abrigar uma nova família. Na pós-modernidade, o capitalismo flexível virou de “cabeça pra baixo” este cenário. As empresas já não são fixas, os contratos são de curto prazo e se pratica o trabalho sem contrato.

Mais curto também tem sido o prazo dos casamentos, a maioria dos quais, no assentamento Dona Mariquinha, em 2005, são informais. Perguntados sobre a situação civil, 75% das famílias que moravam em casas com 42 m² a 48 m² declararam ser amasiados, 67% em casas com metragem entre 30 m² e 42 m², 57% de 15 m² a 30 m² e 48% em casas com até 15 m². Quanto maior o número de membros na família, maior o percentual de amasiados.

Neste contexto, marcado por relações informais e pelo curto prazo, como pode dar certo um financiamento habitacional de longo prazo? A pós-modernidade ainda não chegou aos programas habitacionais. A Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, em resposta a esta questão foi enfática⁷⁷:

Não funciona nem médio prazo. Ela [a família] tem que dar sua contribuição, de preferência, previamente. Você assegura que daqui a dois anos ela vai receber uma casa se ela poupar desde já R\$ 100 por mês. Isso vai ser mais eficiente do que garantir que a família pague uma prestação por mais de dez anos.

Bordieu (2000) estabelece uma relação estreita entre a casa e seus habitantes, afirmando “a casa é indissociável da *família que a habita* como grupo social durável e do projecto coletivo de a perpetuar” (p. 36, grifo do autor). A idéia de construir uma relação estável, duradoura, compõe o cálculo da família no momento de tomar a decisão de construir ou comprar uma casa. Nas palavras de Bordieu (2000)

Aquilo que se afirma tacitamente através da criação de uma casa é a vontade de criar um grupo permanente, unido por relações estáveis, uma linhagem capaz de se perpetuar de forma durável, à maneira da *residência*, durável e estável, imutável; é um projecto ou uma aposta colectiva no futuro da unidade doméstica, isto é, na sua coesão,

⁷⁷ Entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2008. Grifos meus.

integração, ou, se preferirmos, na sua capacidade de resistir à desagregação e à dispersão (p, 37, grifo do autor).

A pesquisa empírica não explorou em profundidade este aspecto, mas ele é relevante. As famílias dos assentamentos precários ou dos conjuntos analisados encontram-se em situações sócio-econômicas distintas. Famílias completamente desestruturadas vivem ao lado de famílias coesas e de casais que resistem à desagregação e à dispersão. Certamente conferem pesos distintos no cálculo que realizam quando decidem sacrificar (ou não) parte dos escassos recursos para pagar a prestação do financiamento imobiliário. Em situações instáveis talvez seja melhor viver na informalidade, em um assentamento precário, sem compromissos de longo prazo.

3.3 Fragmentação social e baixa participação

A efetividade da política habitacional guarda estreita relação com a implementação de um conjunto de políticas urbanas, tais como transporte, educação, saúde, saneamento básico, e também com a legislação urbana. O fracasso das políticas habitacionais para os estratos sociais de baixa renda, financiadas por recursos onerosos no período do BNH, resultou na preponderância da autoconstrução como forma de provimento de moradias populares e no crescimento da “cidade ilegal”, geralmente em áreas distantes das ofertas de trabalho.

Problemas urbanos, como transporte, urbanização, construção de creches, escolas e postos de saúde, estiveram no centro das mobilizações populares nas décadas de 1970 e 1980. As classes populares sofriam a exploração de sua força de trabalho, por meio do pagamento de baixos salários, e a espoliação urbana, derivada da ausência do Estado no provimento de um conjunto de políticas urbanas, o que sujeitava as famílias a arcarem, com seus poucos recursos, os custos de seu provimento ou simplesmente permanecer deles excluídos (KOWARICK, 1979).

Ao lado do crescimento das mobilizações sindicais surgiram e se fortaleceram movimentos em torno destas questões. Como visto, foi o que ocorreu em âmbito

nacional e também em Itajaí, culminando em relevantes conquistas inseridas nas constituições federal, estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais em 1988/89.

A este processo também correspondeu a ocupação de espaços pelas forças populares no aparelho estatal em distintas esferas. Já a partir das eleições de 1982, com a vitória de Franco Montoro, em São Paulo, e de Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, representantes dos movimentos sindicais e sociais passaram a ocupar estes tipos de espaço e os inseriram em suas estratégias de ação.

Cabe destacar as atividades visando reunir contribuições para o processo constituinte. Segundo Gohn (1991, p. 11),

Vários movimentos sociais passaram a agendar em suas atividades cotidianas reuniões, debates e seminários para discutir e/ou elaborar subsídios para projetos de leis.

A vitória de Luiza Erundina nas eleições para a Prefeitura Municipal de São Paulo possibilitou aos movimentos passar da reivindicação e proposição à execução de políticas públicas. Um conjunto de lideranças e intelectuais organicamente vinculados aos movimentos sociais passaram a assumir postos de comando em secretarias e autarquias municipais. Destaque merece o trabalho da equipe que assumiu a Cooperativa Habitacional de São Paulo (COHAB), a partir de onde ganham força as idéias referenciadas no direito à cidade. As políticas habitacionais alternativas passam a ser exercitadas.

O engajamento de Luiza Erundina nas lutas por moradia quando ainda exercia o mandato de vereadora, em especial sua presença pessoal em apoio às ocupações, serviu de estímulo ao fortalecimento dos movimentos sociais e as ocupações se intensificaram antes e durante o seu governo. Os movimentos lutavam pelo acesso e posse da terra, pela urbanização de favelas, pela construção por meio de mutirões, pela construção de conjuntos populares e pela regularização fundiária, dentre outras reivindicações.

Com a ascensão ao poder do governo da Nova República, face ao estreitamento das relações entre os movimentos sociais, as Comunidades Eclesiais de Base e o Partido dos Trabalhadores (PT), o governo federal e os partidos que participam da aliança política que lhe dá sustentação passam a incentivar a

constituição do que Gohn (1991) chama de movimentos comunitaristas, estruturados de cima para baixo a partir de instituições próximas do governo como a Legião Brasileira de Assistência.

Com a ascensão do PT ao poder em diversas prefeituras e o enfraquecimento no interior da igreja católica da teologia da libertação (principal referência para o trabalho das Comunidades Eclesiais de Base) derivada da disputa com os conservadores, os movimentos sociais perdem grande parte de suas características contestadoras e passam a ser considerados como parceiros na implementação das políticas públicas (GOHN, 1991).

A década de 1980 termina com a promulgação da nova Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais, que incorporaram o papel social da propriedade e o direito à moradia. Criaram também instrumentos legais para o poder público utilizar na luta pelo caráter social da propriedade e estabelecer limites à especulação imobiliária.

Uma das principais características dos governos progressistas foi criar mecanismos de participação popular. Conselhos e Orçamento Participativos são os mais utilizados. Em âmbito federal já no governo Itamar Franco foram criados conselhos em diversas áreas, inclusive na habitação. Azevedo (2007) revela como o governo federal utilizou mecanismos que obrigavam a formação destes conselhos.

Para se ter acesso a estes financiamentos [o habitacional], entre outras exigências, era obrigatória a criação de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, bem como de um respectivo Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, para onde os recursos deveriam se canalizados (AZEVEDO, 2007, p. 21).

Muitos destes instrumentos não resultaram em mecanismo de participação efetiva, face às suas baixas capacidades de influência. O poder executivo assegura o controle sobre os conselhos de caráter paritário. Entretanto, há uma mudança importante nas relações com o Estado. De principal adversário político, aquele passa a se constituir em arena de disputa das políticas públicas, na qual, com raras exceções, os movimentos sociais são impelidos a participar e a apresentar propostas alternativas. Mesmo porque, muitas vezes, do outro lado da mesa de negociação estão antigas lideranças do próprio movimento.

De um lado, ocorre a redução da intensidade das mobilizações sindicais no setor privado, face ao impacto das transformações no mundo do trabalho, e no setor público, derivadas da nova postura, de corte neoliberal, adotada pelo governo federal diante das greves, cujo fato marcante foi a repressão à greve dos petroleiros em 1994. De outro, importantes espaços são conquistados ou concedidos no interior do aparelho de Estado. Neste contexto, a maioria dos movimentos sociais adota a estratégia de participação e busca construir nas mesas de negociação alternativas para os problemas urbanos.

Se antes todos os esforços estavam canalizados para a conscientização, mobilização e organização de base, agora grande parte do trabalho está voltado para elaborar alternativas às políticas públicas a serem discutidas nas inúmeras arenas derivadas dos diversos mecanismos de participação existentes. Se antes advogados, arquitetos, estudantes e assistentes sociais atuavam nas organizações populares e eclesiais ou em instituições como o CDDH, agora trabalham profissionalmente em ONGs, empresas ou em órgãos públicos. Logo, os atores sociais vinculados aos movimentos populares já não são apenas aliados políticos. Agora vendem os seus serviços de consultoria para órgãos municipais, estaduais, federais e internacionais. Por meio de distintos mecanismos, os militantes deixaram de ser voluntários e passaram a executar políticas públicas profissionalmente.

Organizações Não Governamentais (ONGs) foram constituídas ou as existentes se reorganizaram e se transformaram em um braço do Estado em diversas áreas. No setor habitacional, as ONGs passaram a se constituir em um instrumento estratégico na execução de políticas habitacionais a partir do Governo FHC, com programas de capacitação e de prestação de consultoria e assessoria na execução dos projetos. E, como será demonstrado, face à baixa capacidade institucional do governo municipal o trabalho das consultorias e assessorias prestados pelas ONGs, em particular o Centro de Assessoria a Autogestão Popular (CAAP), foi essencial para a Prefeitura Municipal de Itajaí obter avanços significativos em sua política habitacional nos últimos dois anos do mandato de Volnei Morastoni.

No interior da igreja católica, onde se organizaram as pastorais, as Comunidades Eclesiais de Base e os movimentos por direitos humanos, como o

CDDH, a ofensiva dos conservadores resulta na redução do espaço de atuação dos militantes que se referenciavam na teologia da libertação. O trabalho social de base dos católicos começou a perder espaço nos assentamentos precários para os evangélicos. Parte desta militância também se organiza em ONGs e passa a executar programas governamentais.

Esta situação contribuiu para que, apesar da gravidade dos problemas habitacionais, cuja maior evidência é o crescimento dos assentamentos precários e informais, já não se verifiquem ocupações com a intensidade e abrangência daquelas realizadas na década de 1980. A problemática habitacional perde visibilidade social. E durante muito tempo fica fora da agenda de prioridades do governo municipal. O principal fator que influenciou na inclusão da questão habitacional na agenda pública em Itajaí foi o volume de recursos disponibilizado pelo governo federal através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). É certo que os estudos e diagnósticos contribuíram, que os recursos federais começaram a ser liberados, que a proximidade das eleições foi uma motivação adicional, que a criação de uma secretaria específica ajudou, mas o acesso aos recursos disponibilizados pelo PAC foi fundamental.

No período entre 1983 e 1996 foram intensos os processos de ocupação e mobilização popular em torno da questão habitacional em Itajaí. Após este período, não foi realizado um ato sequer em torno da questão habitacional, apesar dos ínfimos investimentos públicos neste setor até 2006. Manifestações de descontentamento se resumiram a reclamações e à depredação das obras do conjunto Mariquinha Brasil, como forma de protesto pelo seu atraso. Mesmo nas assembléias do orçamento participativo, realizadas no primeiro ano do governo Volnei Morastoni, a questão habitacional teve presença residual.

Todas as pesquisas analisadas revelam a fraca (ou inexistente) participação social dos moradores de assentamentos precários. O trabalho social da igreja católica e dos evangélicos se faz presente, mas com perspectiva muito diferente daquela dos anos 1980, quando a teologia da libertação era o principal referencial para o trabalho de conscientização, organização e mobilização social.

A relação entre religião e associativismo revela baixos índices de participação, inclusive nas atividades religiosas. No terceiro milênio, a presença do

ativismo religioso, voltado ao trabalho de conscientização e organização popular, é residual tanto nos assentamentos precários, como nos conjuntos Bem Morar e Mariquinha Brasil. Dentre os entrevistados 56% se declaram católicos e 36% evangélicos. Estes últimos participam mais intensamente das atividades da sua igreja e também participam mais das atividades

Tabela 13: Relação entre religião, participação social e referencial de apoio em caso de necessidade das famílias

Religião	Grau de participação			Participação Associação		Em caso de necessidade quem procura para pedir ajuda						Total
	A	B	C	S	N	1	2	3	4	5	6	
Católica	12%	32%	12%	4%	52%	36%	-	-	-	-	20%	56%
Evangélica	20%	16%	-	8%	28%	20%	-	-	-	4%	12%	36%
Testemunha de Jeová	4%	-	-	-	4%	-	-	4%	-	-	-	4%
Outras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sem religião	-	-	4%	-	4%	100%	-	-	-	-	-	4%
Total	36%	48%	16%	12%	88%	60%	-	4%	-	4%	32%	100%

(A) ativamente (B) esporadicamente (C) não participa - (S) sim (N) não
 (1) de parentes e da família (2) dos vizinhos (3) de membros da igreja que participa (4) de organização comunitária (5) de políticos (6) não procura ajuda
Fonte: Entrevistas com moradores dos conjuntos Bem Morar e Mariquinha Brasil realizadas em 30/11 e 01/12/07.
Elaboração: Luiz Azevedo

comunitárias, apesar do grau de participação associativista ser inexpressivo.

A inexistência de relações comunitárias, consideradas essenciais para a geração de capital social, explica porquê, para 60% dos entrevistados, a família é o principal referencial para se pedir ajuda em momentos de necessidade. Constata-se enorme descrédito nestes ambientes em relação às associações de moradores e aos políticos, que nas décadas de 1980/90 foram protagonistas importantes, marcando presença tanto no apoio às ocupações como no assistencialismo clientelista, intermediando a doação de lotes e de materiais para construção.

Apenas em dois dos conjuntos Bem Morar os moradores construíram relações de reciprocidade visando melhorar as condições do conjunto. Nos demais constata-se a deterioração das instalações e do pátio. No Mariquinha Brasil, onde apenas 59 casas já foram entregues até novembro 2008, o prédio construído para

abrigar a associação comunitária e o parque infantil foram depredados logo depois de recebidos pela comunidade. A prefeitura reformou os equipamentos e ajudou na organização da associação de moradores em 2008.

O baixo percentual de participação também foi constatado na pesquisa realizada pelo Instituto Exitus (2006, p. 16) em 28 assentamentos subnormais, onde 82% dos entrevistados não participam de nenhum tipo de associação ou grupo, 11% participam de grupo religioso e apenas 4% de associações de moradores. Esta situação, similar à encontrada nos conjuntos habitacionais, evidencia a segmentação social e a forte presença do individualismo em um contexto de fraca presença do Estado e das organizações populares.

Foi possível constatar ainda a presença do consumo e do comércio de entorpecentes e da violência associada a esta situação. No Mariquinha Brasil uma das entrevistadas aconselhou o pesquisador a não visitar algumas residências, consideradas por ela como ambiente de drogados. Em pelo menos dois conjuntos Bem Morar as brigas constantes e a falta de união para enfrentar os problemas foram creditadas pelos entrevistados ao elevado consumo de drogas.

Segundo Queiroz Ribeiro (2007, p. 8), a violência associada ao tráfico de drogas

cria um clima e uma cultura que reduzem enormemente a eficácia normativa necessária às práticas e relações de solidariedade, incidentes especialmente nos jovens moradores dos bairros populares.

O autor assinala que a violência sempre se fez presente nos bairros populares, mas ela não produzia os efeitos desorganizadores verificados nos dias atuais. Mesmo considerando que a situação constatada nos conjuntos pesquisados está longe daquela descrita pelo autor, o fato é que o medo constitui-se em um fator adicional que contribui para a fragmentação social e redução da vida comunitária. A vida fortemente comunitária é considerada por Queiroz Ribeiro (2007) essencial para compensar a situação de vulnerabilidade das famílias, derivada da instabilidade do assalariamento incompleto e da ausência de direitos sociais.

A ausência de participação social constituiu-se em uma das principais críticas realizadas pelos setores progressistas do campo urbanístico à política habitacional

nos tempos do BNH⁷⁸. Desde o governo Itamar Franco uma nova institucionalidade vem sendo construída visando ampliar a participação social na elaboração e execução da política habitacional. Entretanto, constata-se que, a exemplo dos conselhos setoriais (educação, criança e adolescente, saúde etc.), os espaços de participação no setor habitacional em âmbito municipal, especialmente em Itajaí, ainda estão longe de se constituir em uma arena na qual os problemas possam ser tratados com alguma perspectiva resolutiva⁷⁹.

Nos conjuntos Bem Morar houve um trabalho social intenso realizado pelas assistentes sociais antes da entrega das chaves, visando preparar as famílias para viver em edifícios de apartamentos. Depois da entrega das chaves, antes mesmo das obras previstas estarem inteiramente concluídas, os moradores foram abandonados. O trabalho social voltou a ser feito de forma sistemática apenas a partir de 2007, seis anos depois de prontos, quando um servidor foi designado como responsável por este trabalho nos conjuntos.

No conjunto Mariquinha Brasil, o programa Habitar Brasil/BID, previu a constituição de uma Unidade Executora Municipal (UEM) com participação da comunidade. Uma antiga creche existente ao lado do assentamento precário foi utilizada por um tempo para as reuniões com a comunidade, mas estas se resumiram a prestação de contas do gestor local sobre o andamento da obra. As necessidades objetivas e diferenciadas de cada família não foram consideradas, face à pouca relevância que tiveram na implementação de um programa habitacional cujas principais definições foram tomadas em âmbito federal no contexto de um convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que também impunha suas condições.

Cardoso (2007) caracteriza o modelo de participação preconizado pelo Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BM/BID) como “participação restrita”, na medida em que “a agenda de deliberação é restringida a elementos

⁷⁸ Verificar, entre outras, as obras de Maricato (2008) e Bonduki (2004).

⁷⁹ A Conferência Municipal realizada em 2007, a intensificação do trabalho social e das reuniões populares nos assentamentos precários representa uma tentativa de superar o descompasso entre o projeto construído de forma participativa no âmbito da Conferência e do Conselho das Cidades em nível federal e a pequena participação em âmbito municipal.

acessórios, e a redução de custos e a legitimação social das ações têm importância crucial” (p. 26).

O BID estabeleceu em sua política de participação quatro objetivos: aumentar o controle social e a legitimidade das intervenções, ajustar o desenho da intervenção às necessidades reais da população e reduzir os custos. Esvaziadas de conteúdo, as reuniões logo se tornaram esvaziadas de participantes e se transformaram em espaço para reclamações e prestação de contas, insuficiente, entretanto, para impedir que a população depredasse as casas em construção, em revolta pelo atraso da obra.

Este pesquisador coordenou por um tempo a UEM do Marquinhã Brasil e pode constatar que estas reuniões poderiam se constituir em arenas de deliberação, caso houvesse maior autonomia para o gestor municipal adequar o programa às necessidades das famílias. Entretanto, a rigidez das regras impediam que qualquer medida nesse sentido fosse adotada, mesmo com recursos próprios da prefeitura. Primeiro era preciso concluir a obra conforme o estabelecido no programa. Depois de entregue as chaves a prefeitura poderia adotar programas complementares. A prioridade concedida à racionalização de custos impôs decisões irracionais.

A principal referência dos entrevistados (60%), quando passam por qualquer dificuldade, é a família ampliada. Políticos, igreja e associações não são citados como referência. No trabalho de campo foi possível identificar uma forte descrença em relação ao Estado. Parte significativa afirma em um tom um tanto quanto cético que “se vira”, não gosta de pedir socorro a ninguém. Trata-se de uma situação muito distinta daquela verificada na década de 1980 e início da de 1990, quando participaram das ocupações com apoio de lideranças políticas e das Comunidades Eclesiais de Base. Depoentes que participaram daqueles movimentos sentem-se orgulhosos de terem feito parte daquela demonstração de força e união, que lhes permitiu continuar na ocupação⁸⁰.

Apesar de não existir uma política habitacional municipal, a força derivada das mobilizações e da visibilidade conquistada pelo movimento social forçou a inclusão

⁸⁰ Nas entrevistas realizadas com questionários semi-estruturados esta questão não foi apresentada pelo pesquisador, entretanto foi citada espontaneamente por alguns dos entrevistados.

da problemática habitacional na agenda do poder público naquele período, o que já não ocorre com a mesma intensidade nos tempos atuais. Segundo Oliveira (2000, p. 33),

[...] enquanto o conflito não produz a própria fala dos conflitantes, ele não pode sequer ser enunciado. Em outros termos, será preciso que as forças que se opõem a esses sintomas o nomeiem de alguma forma para que sua decifração possa ser feita.

O enfraquecimento dos movimentos sociais, a institucionalização da participação em detrimento do trabalho de base e a fragmentação social derivada da presença da droga e da desestruturação do universo familiar aumentaram a vulnerabilidade social das famílias e sua subordinação ao assistencialismo-clientelista⁸¹.

Situação diversa verificou-se na esfera federal. A institucionalização da participação com a criação de uma arena nacional reuniu as forças sociais do campo urbanístico para discutir os problemas urbanos. Os espaços criados para a elaboração de políticas públicas voltadas para o setor habitacional, no âmbito do Ministério das Cidades, possibilitaram a construção de consensos em torno da questão, cujos resultados são a PNH e o novo arranjo institucional, envolvendo as três esferas de governo e a participação popular.

Neste contexto, a partir de 2007, volumosos recursos foram destinados para saneamento básico e habitação, com verbas do PAC. O grande desafio, em âmbito municipal, passa pela reprodução dessa experiência e pela capacitação técnica e política dos servidores e lideranças populares não só para melhorar a gestão e a execução dos projetos, mas também para saber interpretar as particularidades que a questão habitacional assume em cada cidade e desenvolver um trabalho social sistemático, visando a superação da baixa capacidade institucional de governo e do clientelismo. Neste contexto, é preciso que além de arquitetos, engenheiros,

⁸¹ A rejeição aos políticos demonstrada nas entrevistas é uma evidência do esgotamento do clientelismo assistencialista, que já não dispõe de terras baratas para doar. O clientelismo perde espaço mas ainda tem muita força. O orçamento participativo que poderia ter se constituído em uma arena de discussão das políticas públicas esvaziou-se face à incapacidade financeira da Prefeitura para cumprir, no prazo estipulado, os compromissos firmados.

economistas, administradores e assistentes sociais passem a integrar as equipes os sociólogos.

4. CAPACIDADE DE GESTÃO E GOVERNABILIDADE

Nos capítulos anteriores procurou-se evidenciar as estreitas relações entre os problemas de moradia e os complexos sistemas espaciais nos quais se encontram inseridos, bem como o caráter excludente da modernização brasileira, na qual distintos processos privaram os estratos sociais de baixa renda do acesso aos melhoramentos alcançados na construção da cidade e das moradias (VAZ, 1991).

Ficaram evidenciadas as situações de vulnerabilidade e fragmentação do tecido social derivadas da precarização das relações de trabalho e das transformações produzidas pelo capitalismo flexível, que de diferenciadas formas têm produzido relações sociais orientadas pelo curto prazo e pela satisfação imediata. O trabalho e os padrões morais e ideológicos que asseguravam a coesão social no período fordista sofrem profundas transformações. Crescem a fragmentação social, a informalidade e as relações sem contrato. Foi realizada também uma reflexão sobre os mecanismos que, em última instância, asseguram (ou não) a inclusão da questão habitacional na agenda de prioridades do governo, com destaque para a mobilização, organização e participação popular (ou sua ausência).

A prioridade concedida pelo governo, os programas desenvolvidos, a capacidade institucional, bem como a governabilidade do poder público municipal sobre a questão habitacional serão as questões analisadas neste capítulo. Para efeito de análise, o período foi dividido em duas partes. A primeira compreende dez anos (1997- 2006) e, a segunda, dois (2007-2008). O que diferencia as partes, fundamentalmente, são a prioridade conferida pelo gestor público municipal à questão habitacional, a capacidade institucional construída e os investimentos em políticas habitacionais no município.

A análise da efetividade de uma política pública exige que se considere as complexas relações entre as seguintes variáveis: a adequabilidade dos projetos às circunstâncias nas quais está inserida a problemática que pretende resolver, a capacidade institucional do governo e a governabilidade.

O conteúdo dos projetos e a sua execução dependem não apenas “das

circunstâncias e interesses do ator que governa, mas também de sua capacidade de governo”⁸² (MATUS, 1987, p. 34). Esta, por sua vez, (p. 34-35)

[...] se refere ao acervo de técnicas, métodos, destreza e habilidades de um ator e sua equipe de governo para conduzir o processo social para objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo⁸³.

A governabilidade do sistema tem a ver com o maior ou menor controle que determinado ator social tem sobre os recursos (políticos, financeiros, humanos, cognitivos, etc.) envolvidos na elaboração e execução da política pública. Tem estreita relação com a correlação de forças entre os atores sociais que atuam e defendem interesses relacionados aos problemas que o projeto se propõe a resolver. Decorre que “um sistema não é igualmente governável ou ingovernável para os distintos atores sociais, pois cada um deles controla uma proporção distinta de variáveis do sistema”⁸⁴ (MATUS, 1987, p. 34).

Também é relevante para a governabilidade do sistema o conteúdo da proposição. Uma proposta de caráter redistributivo certamente terá de superar mais conflitos do que uma distributiva, “é mais governável para objetivos modestos e menos governável para objetivos ambiciosos”⁸⁵ (p. 34).

Segundo Matus,

No triângulo de governo, por um lado, se distinguem variáveis que são diferentes e, por outro, variáveis que se entrelaçam e se condicionam mutuamente, para compreender a complexidade do

⁸² Tradução feita pelo autor. Texto original: “de las circunstancias e intereses del actor que gobierna, sino además de su capacidad de gobierno”.

⁸³ Tradução feita pelo autor. Texto original: “se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del proyecto del gobierno”.

⁸⁴ Tradução feita pelo autor. Texto original: “un sistema no es igualmente governable o ingovernable para los distintos actores sociales, pues cada uno de ellos controla una proporción distinta de variables del sistema”.

⁸⁵ Tradução feita pelo autor. Texto original: “es más governable para objetivos modestos y menos governable para objetivos ambiciosos”. A este respeito ver também a reflexões de FREY (2000).

processo de governo como unidade comum às três variáveis⁸⁶ (1987, p. 35).

A análise da efetividade da política pública exige que se considere as complexas relações entre estas variáveis, no interior das quais é possível selecionar aqueles aspectos que melhor contribuem para elucidar a problemática em estudo. Antes, porém, torna-se importante elaborar uma breve recuperação de episódios da luta por moradia em Itajaí que contribuirão na reflexão sobre as circunstâncias em que as políticas habitacionais foram desenvolvidas no período estudado.

4.1 Lutas por moradia e clientelismo

Os quinze anos que antecedem o período em análise foram muito movimentados em Itajaí. De 1983 a 1996 a questão da moradia esteve na pauta de discussão da cidade. A periferia da cidade foi constituindo-se como produto dos investimentos públicos e privados, mas também de muitas ocupações irregulares. Neste processo diversas situações conflitivas estabeleceram-se entre os moradores, os gestores públicos e atores sociais.

Os fatos relatados a seguir revelam que a prioridade conferida pelo governo à questão habitacional depende de um conjunto de fatores, dentre os quais a força, organização, apoio e visibilidade obtida pelas reivindicações e ações das famílias que lutam pelo direito à moradia. Evidenciam, ainda, a presença e desenvolvimento de uma cultura clientelista-assistencialista, que tem condicionado as ações dos políticos, entidades e dos gestores públicos.

Nesse sentido, a ausência de organização e participação comunitária, por um lado, e a presença da cultura clientelista, por outro, constituem-se em dificuldades ao pleno desenvolvimento de uma política habitacional que integre o conjunto das secretarias municipais e organizações da sociedade civil e que, além de prover moradias, contribua para a superação dos fatores geradores das necessidades

⁸⁶ Tradução feita pelo autor. Texto original: “En el triángulo de gobierno, por un lado, se diferencian variables que son distintas y, por el otro, variables que se entrelazan y condicionan mutuamente, para comprender la complejidad del proceso de gobierno como unidad común a las tres variables”.

habitacionais que se encontram no espaço de governabilidade do poder local.

A década de 1980 caracterizou-se por um processo intenso de mobilização e organização política, sindical e popular, do qual fez parte o movimento da reforma urbana, cujas ações foram essenciais para a inclusão na pauta de debate e, posteriormente, no texto da Constituição Federal, mais especificamente dos artigos 182 e 183. Este movimento manteve-se atuante durante toda a década de 1990, lutando pela regulamentação dos artigos da constituição, o que ocorreu em 2001, com o Estatuto das Cidades. O que interessa destacar é que a inclusão na pauta dos trabalhos da constituinte, bem como na agenda de debate da sociedade da questão urbana e, destacadamente, da questão habitacional, teve nos movimentos organizados um dos principais protagonistas.

Ao lado dos movimentos grevistas que atingem praticamente todas as categorias de trabalhadores em todas as regiões do país – ocorreram diversas greves no período –, intensificaram-se as articulações político-partidárias para participar dos processos eleitorais, a mobilização pelas eleições diretas e pela constituinte, todas tendo nas lutas sociais sua principal base de apoio.

É neste cenário que se desenvolveram os conflitos em torno da questão da moradia em todo o Brasil, tendo como protagonistas as pastorais da igreja católica, a militância político-partidária, intelectuais e profissionais (especialmente advogados, assistentes sociais e arquitetos) comprometidos com as causas populares. É desta articulação que surge, em Itajaí, o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH), cuja existência se confunde com as lutas em defesa da moradia na cidade.

Algumas destas mobilizações foram selecionadas por contribuírem para elucidar a problemática abordada neste trabalho. Em termos históricos, pode-se afirmar que uma das primeiras ocupações coletivas, em Itajaí, ocorreu quando, em meados do século passado, foi desativado o Matadouro Municipal⁸⁷. Segundo Homero Malburg⁸⁸, o terreno onde se localizava o matadouro foi ocupado

⁸⁷ Esta ocupação passou a ser chamada popularmente de Matadouro, o que acabou por estigmatizar a população ali residente. Por conta disso, no início da década de 1990 o local passou a ser oficialmente denominado de Bairro Nossa Senhora das Graças.

⁸⁸ Arquiteto, foi Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Itajaí. Concedeu a entrevista a Luiz Azevedo em outubro de 2007.

preponderantemente por itajaienses, mas também por migrantes, muitos do oeste catarinense, que se deslocaram para Itajaí atraídos pelas oportunidades derivadas do aumento das atividades relacionadas ao processamento e exportação de madeira para a Europa depois da segunda grande guerra⁸⁹.

Em 1954, esta ocupação foi dividida, pela passagem da Estrada de Ferro Santa Catarina (linha Itajaí-Rio do Sul), em duas partes: uma parte plana, à esquerda, cujo crescimento fundiu-a com a malha urbana da rua Brusque; e a outra, no sopé do morro, que favelizou-se subindo por ele. Com a desativação da estrada de ferro o espaço foi todo ocupado por moradias improvisadas de madeira, aumentando ainda mais as dimensões do assentamento⁹⁰.

Na década de 1970, a Univali precisava de espaço para crescer e o Prefeito Municipal pretendia construir sobre o antigo leito da estrada de ferro uma avenida ligando a região central à BR 101, onde encontraria o caminho para Brusque, a atual rodovia Antônio Heil. Para realizar a remoção das famílias que ocupavam as áreas que seriam utilizadas para ampliar o campus da universidade e para construir a avenida Contorno Sul, a prefeitura realizou uma parceria com a COHAB/SC para construir um conjunto habitacional.

A Prefeitura de Itajaí cedeu um terreno localizado do outro lado do rio Itajaí-Mirim, onde hoje é a Cidade Nova, uma localidade utilizada então para pecuária, longe do centro, sem nenhuma infra-estrutura. A COHAB-SC buscou recursos junto ao Programa de Erradicação de Sub-habitações (Promorar), financiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) para viabilizar a construção.

A política de remoção de famílias de áreas ocupadas para conjuntos habitacionais distantes já tinha sido implementada em diversas localidades no Brasil em meados da década de 1970 e sofrido duras críticas de pesquisadores brasileiros. Segundo Cardoso e Abiko (2006, v. 5, p. 6) o deslocamento destas populações para regiões periféricas desmantela as redes de solidariedade locais e dificulta o acesso ao trabalho, produzindo enormes problemas sociais e, em médio prazo, o retorno

⁸⁹ Depoimentos de moradores antigos da comunidade dão conta de que muitas famílias vieram do oeste catarinense em busca de empregos que, acreditavam, seriam oferecidos pelo governo federal no pós-guerra.

⁹⁰ Conforme depoimento de Homero Malburg.

dos moradores para áreas de favela.

A estratégia de remoção não alcançou os resultados desejados. Parte das famílias voltaram para o local após as enchentes de 1983 e 1984 e a favelização no Bairro Nossa Senhora das Graças continuou a crescer.

Segundo Osmar Rogge⁹¹, as casas construídas no Promorar para abrigar as famílias que seriam removidas do bairro então denominado Matadouro eram pequenas e simples, com acabamento muito precário. O arruamento era de barro, sem nenhuma pavimentação e sem qualquer infra-estrutura. As casas já estavam prontas mas o governo demorou para fazer a ligação de energia elétrica e implantar o serviço de fornecimento de água. Foi então que famílias do Matadouro ocuparam as casas, recebendo o apoio do movimento de conscientização da Pastoral da Juventude, dentre outras lideranças populares.

Tratava-se de uma população que vivia em casinhas de madeira, com chão de barro, sem qualquer conforto, muitas vezes dormindo todos em uma única peça.

Era uma vida de extrema pobreza, de miserabilidade no que se refere à habitação. Esse povo, quando viu as casinhas de alvenaria viu a possibilidade de ter sua casa. O que foi um caos social, porque o povo que morava no bairro Matadouro estava perto do centro da cidade, onde havia todos os recursos, os equipamentos estavam disponibilizados. No momento que foram para o Promorar I era um matagal onde não tinha nada. Não tinha posto de saúde, não tinha escola, não tinha mercearia, não tinha transporte coletivo, não tinha nada. Aí foi um caos⁹².

Apesar das difíceis condições de moradia, no Matadouro a população era assistida pelo Parque Dom Bosco⁹³, localizado ao lado, em torno do qual estavam organizados diversos movimentos, como o Clube de Mães. Segundo um depoente, existiam programas assistenciais estabelecidos que recebiam apoio da sociedade, como, por exemplo, da Legião Brasileira de Assistência (LBA). A população tinha

⁹¹ Entrevista concedida em outubro de 2007 à Luiz Azevedo. Osmar Rogge é um dos grandes colaboradores do Parque Dom Bosco, entidade salesiana que presta relevante serviço social na localidade.

⁹² Entrevista concedida a Luiz Azevedo em outubro de 2007.

⁹³ Uma iniciativa salesiana datada de meados do século passado na linha de priorizar os pobres. Neste parque são atendidas crianças, idosos, mães. Trata-se de uma instituição assistencial que recebe recursos públicos via convênio e apoio de diversas instituições e empresas.

acesso a escola, creche, assistência médica, corte de cabelo, dentre outras assistências a que podiam recorrer. O Parque Dom Bosco foi construído naquela região, quando ainda estava se iniciando o primeiro foco de favelização de Itajaí, com o objetivo de atender os pobres.

A recuperação deste caso é relevante para este estudo, pois fornece subsídios para a avaliação das políticas habitacionais desenvolvidas entre 1997 e 2008. Por exemplo, a estratégia de remover as famílias para localidades distantes fracassou na década de 1980. Na atualidade está em curso um projeto de urbanização no assentamento precário Nossa Senhora das Graças, no qual a Prefeitura, com apoio do governo federal remove apenas as famílias localizadas em áreas de proteção ambiental (APA) e em áreas de risco e, mesmo assim, para habitações que estão sendo construídas nas proximidades. Em concomitância estão em curso os processos de regularização fundiária⁹⁴.

Maior destaque e visibilidade obteve a ocupação do Conjunto Habitacional Promorar II, ocorrida em 1984. A construção e a ocupação do loteamento tiveram uma trajetória repleta de conflitos. Já em dezembro de 1982 a construção das 302 casas, uma creche e uma escola, executada pela COHAB/SC, visando atender famílias com renda inferior a três salários mínimos que não possuíam imóveis, foi paralisada pela construtora em decorrência da falta de pagamento (O Estado, 02/06/84, p. 15).

A obra ainda não estava acabada quando ocorreu a enchente de 1983. Apesar do trabalho de recuperação, os imóveis “ficaram abandonados, sem vigia, e começaram a ser depredados e as instalações hidráulicas e elétricas roubadas”. Situação que se torna ainda mais conflituosa com a ocupação ocorrida em maio de 1984 (O Estado, 02/06/84, p. 12).

Mais de 500 pessoas oriundas especialmente do Matadouro e do Brejo⁹⁵ ocuparam as casas do assentamento, apesar da precariedade do local, que não possuía água, luz, esgoto, escola e não era atendido por transporte coletivo. As

94 Esta iniciativa está em conformidade com a Política Nacional de Habitação.

95 Brejo é a denominação popular para uma ampla área ocupada por habitações populares que se localiza entre a avenida Reinaldo Schmidhausen e o Ribeirão da Murta.

casas estavam prontas há um ano aguardando as obras de infra-estrutura (O Estado, 31/05/1984).

A COHAB-SC acionou o poder judiciário solicitando o despejo e a polícia cercou o assentamento por dois dias, não permitindo o movimento de entrada e saída do local. A precariedade do conjunto habitacional foi creditada ao gestor municipal pela COHAB-SC, segundo a qual caberia à prefeitura desapropriar uma área para construção de uma rua e uma ponte por onde passaria uma adutora com água. Diante da precariedade das habitações e da depredação da creche, utilizada por ladrões para queimar e descascar fios de energia, as famílias que ocuparam o local fizeram melhorias nas casas e limparam o terreno da creche, contando para tanto com o apoio da Pastoral da Juventude e do CDDH (O Estado, 31/05/1984).

O CDDH, liderado pelo Padre Sérgio Giacomelli e a Associação dos Moradores do Promorar II, presidida por Laurino Mendes, atuaram na organização da resistência dos moradores contra as medidas de despejo. À Pastoral da Juventude, inspirada na “teologia da libertação”⁹⁶, coube destacado papel na mobilização social. Uma equipe de assistentes sociais da prefeitura realizou o recadastramento das famílias, tendo como parâmetro o limite de três salários mínimos para que as famílias tivessem direito à moradia (O Estado, de 02/06/84, p. 15).

Apoiados pelo CDDH e pela Pastoral da Juventude, os moradores realizaram intensa mobilização, visitaram a Câmara Municipal e formaram uma comissão constituída de doze membros para defender seus interesses, assessorada pelo ex-deputado Luiz Antônio Cechinel, advogado das famílias. A mobilização sensibilizou a população, as autoridades e empresários locais. O presidente da COHAB/SC, Marcos Brusa, visitou o assentamento; a Câmara de Vereadores realizou sessão voltada para discutir o assunto; e um transportador de bóias frias da Usati, empresa que produzia açúcar, se ofereceu para empregar os desempregados do assentamento no corte de cana. A ampla mobilização social ocorrida com a

⁹⁶ A Pastoral da Juventude de Itajaí se manifesta em apoio aos moradores, baseada em decisões da Pastoral que estabelecia: “possibilitar o engajamento efetivo da pastoral de juventude nas lutas e organizações populares de libertação” (Manifesto da Pastoral da Juventude de Itajaí e Jornal A Notícia, 5/6/84).

ocupação evidenciou a situação das famílias e impôs sua inclusão na agenda política e social da cidade (O Estado, de 09/06/1984, p. 13).

Diversos atores e forças sociais foram instados a se posicionar em torno do direito ou não das famílias que ocuparam os imóveis a neles permanecerem. A polêmica entre vereadores, autoridades municipais e lideranças dos moradores residia sobre se o direito às casas cabia aos “invasores” ou às famílias cadastradas na Secretaria de Bem Estar. A discussão se alastrou pelas ruas e em diversas arenas a questão passou a ser debatida. Diante da força e organização do movimento, as autoridades municipais cederam e asseguraram “aos invasores” o direito a permanecer em suas casas e às famílias cadastradas a ocupação das 512 casas em construção no conjunto residencial Rio Bonito.

A correlação de forças favorável às famílias que lutavam por moradia forçou a inclusão da questão na agenda do poder público e fomentou o surgimento de novas demandas, como a dos mutuários que reclamaram o alto valor das prestações. Os moradores do Promorar I, que ainda não haviam pago uma única prestação, conseguiram reduzir o valor pela metade. Motivados por esta importante conquista, os mutuários do Promorar II também reivindicaram a redução de suas prestações, alegando em sua defesa que suas casas tinham a mesma metragem das casas do loteamento vizinho, mas custavam o dobro (Jornal de Santa Catarina, de 06/06/1984).

A situação de vulnerabilidade social das famílias que ocupavam os conjuntos Promorar agravou-se com as duas grandes enchentes ocorridas em 1983 e 1984. Muitas famílias sequer tinham fogão para cozinhar. A água foi disponibilizada, por um tempo, em tambores pelo corpo de bombeiros de Fraiburgo e em caminhões pipa da SAMAE de Blumenau. Além da falta de energia, água e escola, as ruas de barro eram intransitáveis e não havia transporte público. Um surto de sarampo atingiu os moradores, exigindo medidas emergenciais por parte da Secretaria de Saúde, que realizou a vacinação das crianças e adultos (Jornal O Estado, de 06/08/1984).

Dois novos aspectos relevantes para esta análise ficaram evidentes neste caso. Em primeiro lugar o apoio organizativo e a solidariedade que as famílias receberam de diversas entidades, advogados e lideranças populares e políticas. Foi

neste conflito que nasceu o CDDH em Itajaí, que passou a ser a principal base de apoio para as lutas pela moradia na cidade. O protagonismo do CDDH, das pastorais e de lideranças políticas do campo democrático e popular contribuiu para a organização do movimento, cujas ações, desenvolvidas no contexto do crescimento das lutas sindicais, assegurou visibilidade social e conseguiu colocar a questão na agenda governamental.

Nos assentamentos precários a militância de base da igreja católica é residual e atua com uma perspectiva mais conservadora, em comparação com a daquele período. E cresce a presença dos evangélicos, cujo trabalho social nada tem a ver com mobilização popular. Em um novo contexto, marcado pela fragmentação social e pelo crescimento do individualismo, a baixa participação e a fraca capacidade de mobilização e organização nos assentamentos precários reduz as possibilidades de que a problemática habitacional conquiste espaço e seja incluída como prioridade na agenda pública.

A decisão do gestor público de construir os loteamentos Promorar I e II em localidade distante, do outro lado do rio Itajaí-Mirim, sinalizou para a iniciativa privada que novos investimentos públicos seriam realizados na região. Vislumbrando capturar a valorização fundiária derivada deste fato, a iniciativa privada passou a implantar diversos loteamentos, como o Cidade Nova e o Jardim Danielle. Nestes, também ocorreram diversas ocupações nas áreas verdes e institucionais, como já relatado no capítulo anterior. Conflitos se estabeleceram e, seja devido ao apoio dos movimentos organizados ou em decorrência da intermediação de algum vereador, o fato é que, ao final, as famílias permaneciam no local ou ganhavam um lote para construir o seu barraco.

Em outubro de 1984, a Prefeitura Municipal recebeu do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), Cr\$ 2 bilhões⁹⁷ para alargar o canal retificado, também chamado Rio Novo. Para realizar este trabalho cerca de trezentas famílias de baixa renda, que moravam às margens do canal, tinham que ser removidas. Segundo a imprensa, desse valor Cr\$ 6,5 milhões seriam destinados

⁹⁷ Cr\$ = Cruzeiros, moeda brasileira na época. A conversão para o Real não foi realizada por ser desnecessária no contexto em que está sendo usada.

à indenização de cada uma das famílias que ocupavam a margem do canal. Entretanto, a Prefeitura realizou acordos para que as famílias deixassem o local por valores situados entre Cr\$ 3,7 e Cr\$ 4,5 milhões, frustrando o pacto feito entre as famílias de não aceitar a proposta de indenização. A Pastoral da Juventude, o CDDH e a Associação dos Moradores do Bairro Cordeiros protestaram em apoio à decisão tomada pelos moradores, em assembléia, de não aceitar a indenização e lutar para que os recursos do DNOS fossem utilizados para comprar, urbanizar e lotear uma área, transferindo a escritura aos moradores (Jornal A Notícia, 07/03/86).

Em janeiro de 1987, das 308 casas existentes, apenas 195 famílias tinham sido retiradas ou reassentadas, nos bairros Imaruí, São Vicente e Cordeiros, seguindo escolha dos moradores. Devido às cheias, o DNOS precisava que as famílias fossem retiradas para que fosse possível fazer o trabalho de dragagem no rio. O Padre Sérgio Giacomelli, presidente do Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) e Ademar de Oliveira, presidente da Comissão Projeto Rio Novo, acusaram a empreiteira pelo atraso (Diário do Litoral, 17/03/87, p. 6).

Figura 8 – Comunidade Beira Rio

Itajaí, 1986



Fonte: Arquivo do CDDH.

A administração pública vivenciou situações de desconforto e muito desgaste político para retirar as famílias, viabilizando a realização das obras de combate às enchentes. Entretanto, os governos que se seguiram não adotaram as medidas necessárias para impedir que as margens do rio voltassem a ser ocupadas. Diversos trechos das margens do rio Itajaí-Mirim estão ocupadas – e não apenas por assentamentos precários – e toda a margem esquerda do canal retificado foi invadida e atualmente está sendo desocupada para viabilizar a construção da Via Expressa Portuária. Elevados investimentos foram – e estão sendo – realizados com desapropriação e remoção das famílias de baixa renda para o Loteamento Popular da Murta.

Figura 9– Loteamento Rio Bonito III, em Itajaí



4.2 Baixa governabilidade e capacidade institucional

A capacidade institucional tem sido considerada pelo Ministério das Cidades, como decisiva para a efetividade dos projetos habitacionais. A premissa, da coordenadora de estudo recentemente publicado pelo Ministério das Cidades (ARRETCHE, 2007) é de que há uma forte relação entre a oferta regular de serviços habitacionais e a existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e

executar programas públicos.

a existência, densidade e estabilidade no tempo de tais atributos institucionais tendem a produzir efeitos sobre a extensão e a qualidade dos programas habitacionais, já que afetam diretamente a capacidade dos governos territoriais para formulá-las e os implementar (ARRETCHE, 2007, p. 9).

O estudo adotou como variáveis de análise para avaliar a capacidade institucional dos municípios (2007, p. 11-12):

- ✓ existência (ou não) de cadastros próprios e/ou fontes de informação para identificação do déficit municipal de moradias;
- ✓ existência (ou não) de órgãos destinados à gestão da política habitacional;
- ✓ existência (ou não) de instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais;
- ✓ existência (ou não) de fundos específicos para a política habitacional urbana;
- ✓ existência (ou não) de consórcios de habitação.

O estudo revela que apenas 0,5% dos municípios brasileiros reúnem todas as capacidades institucionais acima apresentadas, 1,5% tem consórcio em habitação, 6,9% tem conselho que administra fundo específico e 85% tem pouca capacidade institucional, reunindo no máximo um cadastro e um órgão municipal, que tanto pode ser uma divisão, um departamento ou uma secretaria (ARRETCHE, 2007, p. 23)⁹⁸.

Em Santa Catarina⁹⁹, em 2004, dos 293 municípios, 33 não tinham nenhum dos instrumentos de política habitacional, 84 possuíam apenas o cadastro, 5 tinham apenas um órgão específico, 94 tinham órgão e cadastro, 26 tinham conselho sem fundo, 48 tinha conselho que administra fundo habitacional, um tinha consórcio, um tinha consórcio, conselho e fundo, e um reunia todos os requisitos (ARRETCHE, 2007, p. 25).

Itajaí situa-se entre os municípios com população entre 100.001 e 500.000 habitantes. Este grupo corresponde a 3,9% dos municípios brasileiros. Destes, 47,9% tinham apenas órgão e cadastro e 24,7% conselho que administrava um

⁹⁸ Nos pequenos municípios, em especial do Nordeste, concentram-se as menores capacidades institucionais.

⁹⁹ Os dados referem-se ao ano 2004.

fundo específico. Em 2004, Itajaí tinha cadastro e um Departamento de Habitação. O conselho e o fundo constavam na legislação, mas não existiam na prática. A partir de 2007, cumprindo exigências do Ministério das Cidades para que o município pudesse aderir ao SNHIS, o conselho e o fundo foram objeto de nova regulamentação legal e passaram a funcionar.

A presença de Conselhos Municipais de Habitação resumia-se, em 2004, a 14% dos municípios brasileiros, sendo que dos 779 municípios que tinham conselho, 407 eram da região Sul (ARRETCHE, 2007, p. 50). Dado revelador da descontinuidade no uso deste instrumento na administração pública é que metade dos municípios que tinham conselho, com ou sem fundo, em 1999, já não o tinham em 2004.

Em Itajaí, o Estudo do Ministério das Cidades, realizado apenas para o período de 1999 a 2005, indica uma regressão na capacidade institucional e no investimento municipal em habitação.

Tabela 14: Evolução da capacidade institucional no setor habitacional		
Prefeitura Municipal de Itajaí: 1999-2008		
ANOS	VARIÁVEIS	SITUAÇÃO
1999	Cadastro e fontes de informações do déficit habitacional	Sim para cadastro.
2004		Sim. Há um primeiro estudo sobre os assentamentos subnormais e o PEMAS (PMI, 2002)
2008		Sim. Há diversos estudos elaborados ou contratados pela Prefeitura sobre o déficit habitacional.
1999	Órgãos destinados à gestão da política habitacional	Departamento de Habitação, com diretor e assistentes sociais
2004		Departamento de Habitação, com diretor e assistentes sociais
2008		Secretaria de Habitação de Interesse Social, com diretorias específicas, tanto para habitação como para regularização fundiária, equipe administrativa própria e assistentes sociais.
1999	Instâncias de participação popular para planejamento de políticas habitacionais	Não
2004		Não. Há a Unidade Executora Municipal do Programa HBB/BID
2008		Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social Conferência Municipal de Habitação
1999	Fundos específicos para política habitacional urbana	Não
2004		A legislação prevê, mas não foi instalado.
2008		O Fundo Municipal entrou em funcionamento em 2007.
1999	Consórcios de habitação	Não
2004		Não
2008		Não
Fonte: Arretche (2007); PMI (2002). Entrevistas.		

A tabela 14 revela a capacidade institucional da Prefeitura Municipal de Itajaí

para tratar da questão habitacional. O período contempla três gestões municipais. As duas primeiras (1997-2004), comandadas pelo prefeito Jandir Bellini (PP) e a terceira (2005-2008) por Volnei Morastoni (PT). Diferentemente dos anos que o antecederam, as ocupações de terrenos públicos e privados não ocorreram na forma de movimentos coletivos. Áreas já ocupadas foram se expandindo gradualmente com a chegada de novas famílias.

Os papéis sociais desempenhados pelos indivíduos e as instituições que lhes dão sentido sofrem mutações derivadas dos novos tempos, nos quais floresce o individualismo em contraposição às lutas coletivas. As perspectivas de curto prazo ocupam cada vez mais espaço nas decisões dos indivíduos e das instituições. Os movimentos urbanos, com raríssimas exceções¹⁰⁰, já não se caracterizam pela pujança e radicalidade das duas décadas precedentes.

Os dados da tabela 14 evidenciam uma mudança substancial na capacidade institucional da Prefeitura Municipal a partir do final de 2006, quando é construída, a partir dos estudos já realizados, uma política habitacional. Até então, o poder público municipal limitou-se a reproduzir na cidade os projetos aos quais conseguiu acessar via emenda parlamentar ou negociação direta com o governo federal, a CAIXA, ou com a COHAB-SC. Em 2002, um primeiro diagnóstico da problemática foi realizado no âmbito do convênio da Prefeitura com o Governo Federal, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A conclusão desse estudo não poderia ser mais esclarecedora:

O município de Itajaí não possui uma política habitacional, nem qualquer previsão de infra-estrutura ou formação de estoques habitacionais. Existem apenas ações isoladas do poder público local, apelando para recursos de programas sociais a nível federal, que tentam minimizar o problema das subhabitações (PMI, 2002, p. 19).

Constata ainda a forte migração para a cidade e a dificuldade de se “encontrar áreas disponíveis para assentamento e/ou reassentamento”, face aos altos preços dos terrenos dotados de infra-estrutura e à especulação imobiliária, o

¹⁰⁰ Destaque para os diversos movimentos de sem tetos que ocupam edifícios em áreas centrais, em São Paulo, por exemplo. Os maiores conflitos na periferia ocorrem entre o crime organizado e a polícia ou em decorrência deles.

que estaria gerando a proliferação de assentamentos “subnormais”, em número de 28, à época (PMI, 2002, p. 17). Descreve também a forma como as ocupações, deste período, vão se consolidando gradativamente, iniciando com o desmatamento ou limpeza do terreno, o suprimento precário e improvisado de água e energia “através de rabichos, gatos e gambiarra, e com o lançamento do esgoto em valas a céu aberto e do lixo em terrenos baldios. Depois ...

[...] através de práticas antigas de clientelismo político, gradativamente e não necessariamente numa sequência lógica, as áreas ocupadas são aterradas com entulho ou barro, quando áreas alagadas, ou recebem o 'favor' do serviço de equipamentos de terraplanagem, para melhor acomodar os casebres (PMI, 2002, p.18).

Desta forma, as ocupações que se caracterizavam preponderantemente por movimentos coletivos vão sendo substituídas por ações isoladas com respaldo derivado do clientelismo político. E é desta forma que conseguem a iluminação, a rede de água e a pavimentação. O processo de regularização também ocorre, mas em menor escala face à sua complexidade e custos para o posseiro.

No período do governo Jandir Bellini (1997-2004), para a população de baixa renda, o poder público municipal entregou, em 1998, 366 lotes urbanizados¹⁰¹ com medidas entre 128m² e 185 m² para reassentar as famílias que haviam ocupado um terreno da Prefeitura no bairro São Vicente; 280 apartamentos para famílias com renda entre dois e três salários mínimos, em cinco conjuntos habitacionais localizados em cinco bairros diferentes; iniciou a execução do programa Habitar Brasil BID (HBB/BID), prevendo um conjunto de ações, dentre as quais a construção de 151 moradias para realocar as famílias do assentamento precário Dona Mariquinha; e entregou 52 casas de alvenaria para funcionários da Prefeitura e soldados da Polícia Militar (PM) no Condomínio Residencial Itaipava. Por meio de parcerias com a iniciativa privada, foram entregues ainda 80 apartamentos no bairro Cordeiros, construídos pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da CAIXA e 80 no bairro Fazenda, ambos para famílias com renda entre 3 e 6 salários

¹⁰¹ Trata-se do assentamento denominado Rio Bonito IV, implantado em terreno adquirido pela gestão anterior.

mínimos. Incentivou, por fim, empreendimentos privados a construir unidades habitacionais para famílias de baixa renda, como os condomínios CONGERAL e VENDECASA (PMI, 2002, p. 20-21).

Estes foram os principais resultados em oito anos de mandato, cabendo registrar que no âmbito do desenvolvimento institucional voltado para a habitação, em termos de estrutura administrativa, foi criado o Departamento de Habitação Popular na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, cujo papel social era muito limitado, face aos recursos humanos e financeiros insuficientes e porque as principais decisões não passavam pelo Departamento de Habitação.

Em alguns casos, como no Projeto Bem Morar, a elaboração do projeto das unidades habitacionais foi terceirizada, os blocos de apartamento foram construídos por empresas privadas da construção civil, a partir de processos licitatórios específicos, e a fiscalização da obra coube ao Departamento de Estudos e Projetos da SPDU (PMI, 2002, p. 24)

Em 2000, foi instituído o Fundo Municipal de Habitação, regulamentado pela Lei 3.593, de março de 2001. Este fundo ficou apenas no papel, não chegou a entrar em funcionamento. A regulação urbanística era realizada tendo por base a Lei de Zoneamento e Uso do Solo como peça principal na tomada de decisões. Com a aprovação do Estatuto das Cidades na esfera federal, o município não atualizou a sua legislação, permanecendo vigente o desatualizado Plano Diretor elaborado em 1971¹⁰².

No período Bellini, graças ao Programa Habitar Brasil/BID, teve início a discussão da problemática habitacional, com a tentativa de não se restringir à construção de moradias, mas, paralelamente, tratar do desenvolvimento institucional do Município. Assim, foi formada uma equipe técnica (UEM – Unidade Executora Municipal) que consolidou um diagnóstico habitacional e, a partir da sua síntese, elaborou um Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais – PEMAS, que foi a matriz lógica que possibilitou a elaboração de termos de referência para contratação de vários serviços, que se tornaram realidade já no governo do Prefeito Volnei

¹⁰² Lei n. 1.133, de 26/11/1971.

Morastoni.

Em face da vitória nas urnas do governo popular, que trazia como proposta a discussão de políticas públicas, no governo Volnei Morastoni (2005-2008) foi ampliada a estrutura do Departamento de Habitação Popular, chegando a se transformar em secretaria municipal em meados de 2006. A começar pela continuidade do Programa Habitar Brasil/BID foram conquistados recursos, por meio de parceria com o governo federal¹⁰³, para investimentos em habitação da ordem de R\$ 47.560.157,97, sendo R\$ 31.656.027,72 do governo federal. A maioria dos projetos têm previsão de conclusão em 2009. Até 22 de outubro de 2008, foram executadas obras no valor de R\$ 9.340.381,15, correspondendo a 19,64% do total do investimento previsto (PMI, 2008).

Deste conjunto de investimentos faz parte o Loteamento Popular São Francisco de Assis, com 316 lotes urbanizados e 310 unidades habitacionais. O processo de urbanização contempla a drenagem, coleta e tratamento de esgoto, pavimentação, iluminação pública, praça e toda infra-estrutura. As casas estão sendo construídas com tecnologia de formas em alumínio adquiridas pela Prefeitura. A escola e a creche serão construídas pela Secretaria de Educação, com recursos do governo federal previstos em seu orçamento. O convênio com o governo federal prevê o repasse de recursos do FGTS da ordem de R\$ 867.634,05 e uma contrapartida do município de R\$ 7.980.000,00. Até 22 de outubro o governo federal havia repassado, via CAIXA, a importância de R\$ 555.449,69 e o município investido R\$ 60.391,86. O prazo para término da obra é outubro de 2009 (PMI, 2008).

Um segundo projeto é o de reurbanização do Bairro Nossa Senhora das Graças. Esta comunidade existe há pelo menos cinquenta anos. Do local serão removidas 219 famílias que residem na encosta do morro para um novo loteamento situado ao lado da área ocupada, onde já residem 246 famílias. O projeto prevê a construção de 219 moradias e recuperação das 246 existentes, implantação de redes de drenagem, coleta e tratamento de esgoto, pavimentação, iluminação pública, centro comunitário e recuperação do campo de futebol. O convênio com o governo federal prevê o repasse de recursos do FGTS da ordem de R\$

¹⁰³ Há uma pequena participação da COHAB-SC.

11.251.723,05 e uma contrapartida do município de R\$ 773.040,70. Até 22 de outubro o GF havia repassado, via CAIXA, a importância de R\$ 1.423.331,16 e o município investido R\$ 97.778,94. Com estes recursos foi adquirido o terreno e iniciadas as obras. O prazo para término é dezembro de 2009 (PMI, 2008).

O terceiro projeto é o de reurbanização da Foz do Ribeirão da Murta, um dos mais importantes pelo número de famílias atendidas e pela precariedade da situação habitacional das famílias. O projeto está sendo desenvolvido nos Loteamentos Jardim Esperança e Jardim Progresso, atendendo cerca de seis mil famílias. Nestas comunidades será implantada a rede de coleta e tratamento de efluentes em toda a bacia, beneficiando cerca de três mil famílias.

Será construído um parque com quadras de esporte e áreas de lazer e removidas 223 famílias que vivem nas margens do Ribeirão da Murta para um novo loteamento na área de intervenção, que também contará com drenagem, coleta e tratamento de esgoto, pavimentação, iluminação pública e praça. O convênio com o governo federal prevê o repasse de recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União da ordem de R\$ 12.048.000,00 e uma contrapartida do município de R\$ 3.878.172,20. Até 22 de outubro o GF havia repassado, via CAIXA, a importância de R\$ 121.235,27 e o município investido R\$ 30.308,82. Tais recursos foram utilizados para o início das obras. O prazo para término da obra é dezembro de 2009 (PMI, 2008).

O quarto projeto é o Loteamento Popular da Murta, onde já foram entregues, em julho de 2008, 102 unidades, contemplando 18 famílias removidas das margens do canal retificado do Rio Itajaí-Mirim, em Cordeiros, 4 famílias atendidas pela Defesa Civil, 15 famílias removidas do morro da Caixa D'Água e 65 famílias sorteadas do cadastro do município.

Das 102 unidades, 22 são de madeira e 80 de alvenaria. Por meio de convênio com o governo federal foram repassados recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União da ordem de R\$ 1.476.052,53 e uma contrapartida do município de R\$ 898.156,99. Até 22 de outubro a CAIXA havia repassado a importância de R\$ 1.312.332,23 e o município investido R\$ 858.234,54. O prazo para término da obra é dezembro de 2009 (PMI, 2008).

Figura 10: Loteamento Popular da Murta

Itajaí, outubro 2008



Fotos: Arquivo da SHISRF

O quinto projeto é o Loteamento Popular Dona Nina, no qual a Prefeitura realizou a intermediação para que a COHAB-SC realizasse convênio¹⁰⁴ direto com os moradores que serão beneficiados. Estão sendo construídas 80 unidades pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), do governo federal. São moradias para famílias com renda de um salário mínimo, selecionadas no cadastro municipal, oriundas de várias partes do município. Cada unidade custará R\$ 9.000,00, sendo 2/3 com recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União e 1/3 financiado em 72 parcelas, cabendo a cada mutuário uma prestação mensal de R\$ 80,00 durante seis anos. O convênio prevê o repasse pelo governo federal,

¹⁰⁴ Programa Nova Casa da Cohab-SC.

via COHAB-SC, de R\$ 720.960,00 e uma contrapartida do município de R\$ 1.050.000,00. Até 22 de outubro o GF havia repassado a importância de R\$ 280.000,00 e o município investido R\$ 107.000,00. O prazo para término da obra é maio de 2009 (PMI, 2008).

O sexto projeto é o Loteamento Popular Chico Mendes, que prevê a urbanização de 48 lotes no bairro Cidade Nova, localizado atrás de uma escola municipal conhecida como CAIC. As unidades estão sendo construídas pela Cooperativa Acasmo, financiadas pelo crédito solidário da CAIXA. As famílias beneficiadas têm renda entre um de três salários mínimos. Os recursos financeiros não passam pela prefeitura. Coube ao poder público municipal a articulação do projeto, escolha da área e seleção dos beneficiados em seu cadastro. O convênio prevê o repasse de recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União, via CAIXA, de R\$ 1.296.000,00 e uma contrapartida da Associação Catarinense dos Sem Moradia (Acasmo) de R\$ 220.000,00. Até 22 de outubro o governo federal havia repassado a importância de R\$ 900.000,00 e a Acasmo investido R\$ 220.000,00. O prazo para término da obra é dezembro de 2008 (PMI, 2008).

O último projeto é o HBB Mariquinha Brasil, cujo convênio foi assinado ainda no governo Jandir Bellini, prevendo a construção de 151 unidades, creche e centro comunitário pelo Programa Habitar Brasil BID. O objetivo é remover as famílias da área verde do Loteamento Avelino Werner, no bairro Cidade Nova, ocupada na década de 1980. O convênio prevê o repasse pelo governo federal de R\$ 3.995.658,09, e uma contrapartida do município de R\$ 1.104.760,36. Até 22 de outubro o GF havia repassado, via CAIXA, a importância de R\$ 2.467.194,14 e o município investido R\$ 907.114,60. A creche, o centro comunitário e 59 casas foram entregues aos moradores em junho 2007. O prazo para término da obra é dezembro de 2009 (PMI, 2008).

Em parceria com a iniciativa privada tramita na CAIXA o projeto para construção de 128 unidades no Loteamento Praia Bela, condomínio localizado no bairro de Cordeiros para famílias com renda entre 3 e 7 salários mínimos; o projeto para construção de 118 unidades no bairro Espinheiros destinado a servidores públicos municipais com renda de 4 a 7 salários mínimos aguarda liberação da CAIXA; na mesma situação estão a construção de 128 unidades no bairro Itaipava

pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), para famílias com renda entre 4 e 6 salários mínimos e projeto de construção de 160 unidades no bairro Cordeiros (imóvel na planta).

Figura 11: Casas da ocupação e do conjunto habitacional Mariquinha Brasil

Itajaí, Assentamento informal Dona Mariquinha e Conjunto Habitacional Mariquinha Brasil.



Assentamento informal Mariquinha



Conjunto Mariquinha Brasil



Assentamento informal Mariquinha



Conjunto Mariquinha Brasil

Fotos: Arquivo do CDDH.

Fotos: Arquivo da SHISRF

O volume de investimentos derivado da captação de recursos junto ao governo federal é expressivo e grande parte está inserido no Projeto Piloto de Investimentos (PPI), que foi incorporado ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Trata-se de uma questão relevante do ponto de vista da liberação dos recursos, já que projetos incluídos no PPI¹⁰⁵ têm garantido o fluxo de recursos

¹⁰⁵ O Projeto Piloto de Investimentos (PPI) foi lançado em 2005, com objetivo principal de melhorar a qualidade e eficiência do gasto público (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2008).

necessários ao seu andamento e monitoramento da execução física e financeira diretamente pela Casa Civil.

Os gastos referentes aos projetos do PPI podem ser abatidos da meta de Resultado Primário do Governo Federal, prerrogativa legal que está associada ao elevado retorno fiscal esperado com a efetiva implementação destes projetos (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2008).

A conquista deste volume de investimentos federais aprovados para Itajaí foi produto do esforço realizado pelo poder público municipal na elaboração e defesa dos projetos e da prioridade concedida pelo governo Lula aos setores habitacional e de saneamento no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento em seu segundo mandato.

Os primeiros anos do governo Volnei Morastoni foram dedicados à realização de estudos da questão habitacional na cidade, especialmente dos assentamentos precários; à administração dos conflitos herdados da administração anterior no Conjunto Habitacional Mariquinha Brasil, em construção; à elaboração dos novos projetos; à construção de uma nova institucionalidade, visando melhorar a capacidade de governo no setor; e a dar início ao processo de regularização fundiária.

Em 2005, foi aprovada uma nova legislação para o Conselho Municipal de Habitação¹⁰⁶, e em 2006, dois decretos criaram o Fundo Municipal de Habitação (e nomeou os membros do Conselho)¹⁰⁷ e a Comissão de estudos para efeitos de Regularização Fundiária no Município¹⁰⁸.

Sabe-se que o governo considera em seu cálculo político as complexas relações sociais e de poder que se estabelecem em seu interior e na sua relação com a sociedade civil. A questão habitacional emergiu marginalmente, sem expressão face às outras demandas, por exemplo, nas assembléias do Orçamento Participativo, realizadas em 2005. Nos dois primeiros anos o que chamou a atenção do governo foram o conflito dos moradores do Mariquinha Brasil, no qual as casas

¹⁰⁶ Lei 4.509/2005.

¹⁰⁷ Decreto 7.812/2006

¹⁰⁸ Decreto 7.887/2006.

em construção foram depredadas, e o desespero dos moradores do Conjunto Bem Morar Alfredina Macagnan, no Imaruí, que se retiraram de seus apartamentos e denunciaram à imprensa que o prédio corria o risco de desmoronar, face às enormes rachaduras no edifício.

Nos dois últimos anos de governo a questão habitacional ganhou outro ritmo. A prioridade conferida pelo governo Lula e pelo Ministério das Cidades à questão habitacional estimulou o governo municipal. A oferta de recursos disponibilizada pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), conferiu um novo alento¹⁰⁹ ao setor habitacional, que nos últimos dez anos tinha permanecido em segundo plano. Os estudos realizados no período anterior foram retomados e o governo transformou o Departamento de Habitação em Secretaria de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária¹¹⁰. A recém criada secretaria foi dotada de recursos humanos, espaço próprio e orçamento. Uma nova dinâmica no setor se seguiu a esta decisão, passando a habitação a ocupar um lugar prioritário na agenda do governo.

Em 2006, a Prefeitura contratou o Centro de Assessoria a Autogestão Popular (CAAP)¹¹¹ para prestar assessoria técnica na elaboração da Política Habitacional de Interesse Social e do Programa de Regularização Fundiária Urbanística e Edilícia. O produto do trabalho desta equipe, realizado de forma amplamente participativa, foi um documento base (LYRA VAZ, 2006), que apresenta a Política Nacional de Habitação, descreve a situação habitacional de Itajaí e expõe as bases do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS). O documento base foi amplamente discutido e suas propostas aprovadas na Conferência Municipal de Habitação e encaminhadas na forma de Projeto de Lei à Câmara Municipal de Vereadores de Itajaí.

As bases da proposta estão na Política Nacional de Habitação aprovada pela Conferência Nacional das Cidades (Concidades), que tem como seus principais

¹⁰⁹ Esta questão já foi tratada de forma detalhada nas páginas 43 e 143 desta dissertação.

¹¹⁰ Também pesou na criação da secretaria a necessidade que o governo tinha de contemplar no poder executivo o ex-Secretário de Obras, que havia se licenciado para disputar as eleições estaduais.

¹¹¹ Trata-se de uma Organização Não Governamental (ONG).

componentes a integração urbana dos assentamentos precários, a urbanização, a regularização fundiária e a inserção desses assentamentos na cidade; a provisão da habitação em terra urbanizada; e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano (LYRA VAZ, 2006, p. 19).

A Prefeitura Municipal de Itajaí cumpriu os requisitos exigidos pela PNH e aderiu ao Sistema e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Tendo por base a PNH e as diretrizes do Plano Diretor elaborou sua Política Municipal de Habitação de Interesse Social, composta por uma política fundiária, uma política de financiamento e uma política de gestão.

A primeira trata das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) previstas no Plano Diretor para os assentamentos precários e para vazios urbanos, visando a construção de moradias, a urbanização e a constituição de um banco de terras. A segunda constitui-se de projetos encaminhados aos governos federal e estadual visando acessar recursos dos Fundos Estadual e Nacional de Habitação de Interesse Social, oferecendo contrapartidas municipais. A terceira assegura a participação popular na elaboração, controle e execução dos programas e projetos.

O Plano Diretor organiza as Zonas Especiais de Interesse Social (PMI, 2006) em:

(Tipo I) áreas, públicas ou privadas, invadidas ou ocupadas irregularmente e que devem ser objeto de regularização fundiária jurídica e urbanística, mas não são áreas de risco. Enquadram-se nesta categoria os assentamentos precários Avelino Werner – Dona Mariquinha, no qual está sendo construído do Conjunto Mariquinha Brasil; N.S. das Graças frente e fundos, onde estão sendo realizadas obras de reurbanização e construção e reforma de moradias; o Bem-Te-Vi; o Morro da Antena; o Padre Jacó, o Arribá, o Crisântemos e o Nilo Bittencourt.

(Tipo II) loteamentos irregulares que não atendem às exigências da Lei Federal 6.766/79. Estão nesta situação os assentamentos precários Rio Bonito, Promorar I-Real, Quero-Quero, Divinéia e Portal.

(Tipo III) áreas, edificadas ou não, consideradas subutilizadas, e que podem ser aproveitadas para programas habitacionais de interesse social.

A política de regularização fundiária na gestão Volnei Morastoni nos dois primeiros anos foi desenvolvida pelo Departamento de Patrimônio, localizado

inicialmente na Secretaria de Administração. Ambos foram incorporados pela Secretaria de Governo de Planejamento, Orçamento e Gestão. O objetivo era propiciar às famílias o título de propriedade do seu imóvel.

A partir da criação da SHISRF foi criado um Departamento de Regularização Fundiária (DRF), que passou a desenvolver um trabalho integrando as questões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, tendo por objetivo não apenas viabilizar o título de propriedade, mas caminhar em direção à inclusão social das famílias e da cidade ilegal na legal.

Trabalhando nestas quatro dimensões o DRF realizou um diagnóstico da realidade urbanística, identificando (a) as favelas e ocupações irregulares e (b) os loteamentos irregulares e clandestinos, classificando-os do ponto de vista fundiário em área pública ou privada e, do ponto de vista urbanístico, em consolidados, consolidáveis com ou sem remoção de famílias e não consolidáveis (PMI, 2007, p. 4).

O diagnóstico realizado pelo DRF identificou 44 assentamentos informais em Itajaí, superior aos 32 assentamentos precários anteriormente apontados pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SPDU), face à maior abrangência dos critérios adotados, incluindo assentamentos de cinco, doze, quinze, dezessete famílias. Destes assentamentos informais, 26 estão em áreas públicas e 18 em áreas privadas, 39 são considerados passíveis de consolidação (35 sem e 4 com remoção¹¹²) e cinco são não consolidáveis, por tratar-se de situações inaceitáveis, sujeitas, portanto, à remoção.

A nova política de regularização fundiária adotou como estratégias (1) o fortalecimento do Fundo Municipal de Habitação¹¹³; (2) a adoção de um processo de urbanização que integre os assentamentos informais à cidade e recupere o meio ambiente, contendo as “invasões”; (3) o aprimoramento da legislação urbana, com a realização de parcerias com demais órgãos dos poderes executivo e judiciário

¹¹² Trata-se de remoção das habitações no próprio local ou área bem próxima, a exemplo do conjunto Mariquinha Brasil.

¹¹³ Por meio de aportes financeiros do orçamento municipal, recursos extra-fiscais obtidos através dos instrumentos criados pelo Plano Diretor e captação de recursos junto aos Fundos Estadual e Nacional de Habitação de Interesse Social (PMI/SHISRF, 2007, p. 6).

visando a celeridade dos procedimentos de regularização fundiária; e (4) fortalecendo institucionalmente os órgãos municipais de forma a integrar a área de habitação com as políticas públicas das demais áreas (PMI, 2007, p. 6-7).

Em menos de um ano, desde a aprovação do Plano de Regularização Fundiária Municipal, 1.485 famílias, em 22 assentamentos, dos quais sete ocupam áreas verdes de loteamentos receberam a titulação, alcançada pela via administrativa. Aproximadamente 2.600 famílias aguardam a tramitação dos processos de regularização, em andamento via judicial.

4.3 Especificidades dos conjuntos estudados

Dois projetos foram destacados para uma avaliação mais detalhada: o Bem Morar e o Mariquinha Brasil. Nestes empreendimentos foram realizadas 25 entrevistas estruturadas. Das famílias entrevistadas 48% são de Itajaí, 72% são de Santa Catarina e apenas 28% de outros estados. O perfil da amostra, neste quesito, está em conformidade com as informações constatadas pelo Instituto Êxitus (2006) na pesquisa que realizou para a prefeitura nos assentamentos precários de Itajaí.

São dois projetos absolutamente distintos. O primeiro foi financiado por recursos federais do Programa Pró-Moradia. Com ele a PMI construiu cinco conjuntos habitacionais em cinco bairros (Imaruí, Cidade Nova, São Vicente, Murta e Cordeiros), totalizando 17 blocos e 280 apartamentos. O Bem Morar foi criado com o objetivo de propiciar moradia a preço popular para famílias de baixa renda residentes no município de Itajaí, que até então não possuíam casa própria.

O segundo foi financiado pelo Programa Habitar Brasil/BID, produto de um convênio do governo brasileiro com o Banco Interamericano de Desenvolvimento. A grande inovação do projeto é a previsão no convênio de valores distintos para a Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) e para o Desenvolvimento Institucional (DI). No UAS existem recursos destinados à execução da obra e para a realização do trabalho social, incluindo a formação da associação de moradores e desenvolvimento de projetos visando a geração de trabalho e renda.

No DI há diversos subprogramas com recursos destinados a melhorar a

capacidade de planejamento e gestão da Prefeitura. Com estes recursos a prefeitura realizou estudos que resultaram no Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS). Este plano contemplou três módulos de intervenção: (1) políticas e programas, (2) planejamento e gestão e (3) regulação. O primeiro estabeleceu como “estratégia geral a sistematização das ações públicas com o estabelecimento de um programa de política habitacional e ampla divulgação dos serviços públicos oferecidos” (PMI, 2002, p. 29).

Dentre os objetivos previstos no módulo planejamento e gestão cabe destacar a capacitação de pessoal administrativo e técnico, o levantamento cartográfico digitalizado do município rumo à implantação do Geoprocessamento/SIG, a revisão do cadastro imobiliário, com transformação total do arquivo em base digital georeferenciada. Por fim, no módulo regulação, o objetivo foi a revisão do Plano Diretor do Município e dos demais documentos legais e a análise da legislação vigente e consolidação da gestão ambiental (PMI, 2002, p. 29-30).

O Bem Morar teve início no ano de 1998 com a concorrência pública para escolha das empresas que iriam executar a construção das unidades habitacionais. O projeto inicial previa a construção de dois blocos no Bairro Nossa Senhora das Graças e quatro blocos no bairro Dom Bosco, mas o projeto foi alterado, sendo os blocos destes dois bairros transferidos para o bairro Cordeiros e Cidade Nova. As obras começaram no mês de maio de 1999 e as cinco unidades dos conjuntos foram entregues, em 2001, aos moradores escolhidos por sorteio em um cadastro de famílias pré-selecionadas, oriundas de diversos bairros. São apartamentos de 36,90 m² em blocos de três pavimentos, sem elevador, com prestação mensal de R\$ 98,57 e vinte anos para pagar.

O Mariquinha Brasil começou em 2000 e ainda está em fase de construção com as obras paralisadas, aguardando a aprovação pelo Ministério das Cidades de um aditivo contratual. Foram entregues a creche, a sede da associação dos moradores e 59 das 151 casas previstas no projeto, em 2008. Os Termos de Referência da parte do programa relativa ao Desenvolvimento Institucional (DI) foram efetivados, com resultados muito positivos para administração pública.

A seleção das famílias que receberam os imóveis também foi realizada de forma distinta. No Bem Morar primeiro a situação social das famílias que se

cadastraram foi analisada. Mil e dez famílias foram selecionadas e participaram do sorteio dos 280 apartamentos. Segundo depoimento tomado nas entrevistas realizadas, os conjuntos Bem Morar foram concebidos para atender o pessoal que morava nas ocupações irregulares, conhecidas como “invasões”, mas a exigência de comprovação de renda entre dois e três salários mínimos¹¹⁴ teria dificultado sua participação.

O Bem Morar era pra atender o pessoal que morava nas invasões, mas não foi pra eles. Os critérios do Bem Morar não permitiam que essas pessoas fossem contempladas. Aqueles que moravam em coabitação não foram contemplados. O Bem Morar para os pobres já foi elitizado¹¹⁵.

No Mariquinha Brasil o critério foi remover as famílias que estavam na ocupação informal. Muitas famílias que participaram da ocupação venderam suas casas e o beneficiado passou a ser a família que estava residindo quando foi realizado o último cadastramento.

Nas entrevistas, 24% afirmaram que foram contemplados na ordem na lista da prefeitura, 48% foram sorteados e 28% apontaram a compra do imóvel do beneficiado. Esta variação decorre da diferença de critérios adotados entre os dois conjuntos e do tempo entre a seleção e a entrega do imóvel para o beneficiado. Em uma situação de renda baixa e instável, no transcurso deste tempo as moradias de madeira auto-construídas são comercializadas e o novo proprietário procura se inserir como beneficiário em substituição a quem lhe vendeu. No caso do conjunto Mariquinha Brasil, construído no local do assentamento informal, constatou-se alta incidência deste fenômeno.

Todos os imóveis construídos pelos dois programas têm unidade sanitária domiciliar para uso exclusivo da família. As casas são de alvenaria, cobertas por telhas de amianto, com forro de madeira e o piso é de ladrilho. Os blocos de apartamentos são cobertos por telhas. Quanto à acessibilidade, 92% a consideram

¹¹⁴ Um depoimento assegurou que a renda exigida foi de um e meio a três salários mínimos. Entretanto, documento xerocado com o timbre do município, assinado pelo Coordenador do Núcleo de Planejamento (NUPLAN), Moacir Bastos Júnior, sem data, estabelece renda familiar de dois a três salários mínimos.

¹¹⁵ Entrevista concedida a Luiz Azevedo, em 2007.

adequada. De fato não houve reclamação quanto ao acesso por escada nos edifícios de três andares.

No que se refere à infra-estrutura, ambos os conjuntos são atendidos pelos serviços básicos de energia elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna. O esgoto é coletado, passa pelo sistema fossa-filtro e vai para a galeria pluvial, o que ocorre na cidade inteira. A coleta de lixo convencional e reciclado é feita regularmente. As ruas são pavimentadas, os moradores têm acesso a praça, equipamentos de esporte e lazer, escola, creche e posto de saúde nas proximidades. Dentre os entrevistados, 92% confirmaram a existência de posto de saúde e transporte público regular nas proximidades. Apenas 12% considerou a localização do imóvel incompatível com o exercício da profissão dos membros da família que trabalham.

A média de moradores por habitação é inferior a quatro, o que pode ser considerado compatível, pois tanto as casas do Mariquinha Brasil como os apartamentos do Bem Morar têm dois quartos. Esta situação é extrapolada em apenas três imóveis, duas casas do Mariquinha e um apartamento do Bem Morar, abrigando respectivamente dez, nove e seis pessoas por residência. Em apenas 12% dos imóveis há mais de duas pessoas por dormitório.

No que se refere à tipologia, blocos de apartamentos de dois quartos, três andares, sem elevador, um depoente afirmou que o projeto se caracteriza pela “tipologia equivocada, projeto mal concebido, obra mal executada e falta de respaldo político-administrativo”, avaliação negativa complementada por outro depoente que aconselha: “[...] não construam apartamentos. A família tem uma carrocinha, um animal. Apartamento não, desistam! Apartamento é pra classe média. O Bem Morar é ruim demais”. E conclui:

O pessoal aqui de Itajaí, mesmo sendo pobre, tem uma bicicleta, um fusca velho. Os apartamentos do Bem Morar não têm área para estender roupa, para colocar as coisas que as pessoas têm. Aquilo é para um casal sem filhos. Acho que a pessoa pegou, a prestação era baixa e aqueles que acharam que não servia venderam. O pessoal usa o apartamento ou o lote para negociar muito.

A maioria dos moradores considera que o imóvel não assegura privacidade

para a família em relação a seus vizinhos. Mesmo aqueles que julgam o lugar bom ou ótimo para morar apresentam críticas ao local, especialmente a proximidade entre os vizinhos. No conjunto Mariquinha Brasil, a casa geminada é vista como limitadora da privacidade familiar. A coordenação do programa permitiu que as famílias escolhessem seus vizinhos, o que reduziu o problema, mas não o eliminou. A reclamação é de que se ouve tudo na casa ao lado. No Bem Morar também houve muita reclamação da falta de privacidade, que decorreria da proximidade das portas de entrada umas das outras e dos apartamentos serem muito abertos, o que obriga o morador a deixar as cortinas fechadas para impedir que os vizinhos fiquem “olhando pra dentro”.

Ainda sobre esta questão muitos responderam que “o lugar é bom, a vizinhança é que não presta”, procurando distinguir o espaço físico do espaço social. O valor conferido pelas famílias à vizinhança na avaliação do lugar ficou evidente nas entrevistas.

Quanto à construção de todos equipamentos previstos nos projetos 56% afirmam que não foram entregues e 16% não sabiam informar, provavelmente por terem comprado o imóvel recentemente. Neste quesito as reclamações foram muitas, revelando o descaso do poder público com os conjuntos para população de baixa renda. No caso dos conjuntos Bem Morar acusou-se que não foram construídos o muro, o portão, a guarita, as garagens, o playground, as calçadas e não foi feita a pavimentação interna. Percebeu-se a revolta dos moradores com esta situação, que consideram como um descaso por parte da prefeitura.

Quanto à qualidade da construção 52% a consideraram ótima ou boa e 48% ruim ou péssima. Reclamaram da fiação de baixa qualidade; das rachaduras; da umidade, que solta o piso e afeta as paredes; do reboco fraco, que solta facilmente; do esgoto mal feito, que entope rotineiramente; da falta de lixeira dos dois lados do conjunto; do portão para um lado só; da parede considerada fina, o que permite que se ouça os barulhos do vizinho; da falta de lavanderia e de manutenção; dos vazamentos de água; e das calçadas, que em alguns conjuntos estão com muitos defeitos. No conjunto Mariquinha Brasil, das sete pessoas entrevistadas, três

afirmaram ter feito ampliações no imóvel utilizando material no mesmo padrão daquele utilizado na construção¹¹⁶.

Um estudo técnico realizado no final do primeiro ano do governo Volnei Morastoni (2005), nos conjuntos Bem Morar, constatou a necessidade de concluir as obras previstas e reformar os conjuntos¹¹⁷. Em agosto de 2007, como as obras não ocorreram servidores da SHISRF solicitaram um novo estudo à Diretoria de Patrimônio sem sucesso.

A SHISRF elaborou, então, um projeto de revitalização prevendo a compra de materiais e a oferta de mão de obra especializada pela Prefeitura e aguarda a disponibilidade de recursos para contratar as obras, orçadas em R\$ 410.469,53 mais os custos de contratação da força de trabalho. Diante das dificuldades financeiras derivadas da grande quantidade de obras que a prefeitura estava realizando, a SHISRF sugeriu então que a Prefeitura propusesse

a permuta dos materiais necessários para as reformas com pessoas jurídicas (inscritas em dívida ativa do município), através da penhora judicial e posterior processo de adjudicação pelo valor da avaliação. Salientando que esta negociação incluiria a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral do Município para analisar a constitucionalidade deste ato. (PMI, 2008, p. 26)

Nos conjuntos Bem Morar o gestor municipal, sete anos depois de entregues os apartamentos, precisa desembolsar elevada quantia para concluir as obras e fazer as reformas necessárias, face aos problemas deixados pela construtora. O processo de construção, entretanto, está sendo muito mais tumultuado no conjunto Mariquinha Brasil.

¹¹⁶ Em visita realizada em outubro de 2008 este pesquisador constatou que em quase metade das casas há obras de ampliação. Esta é uma evidência de que ao invés de construir o programa poderia entregar lotes urbanizados e fornecer assistência técnica para que os próprios moradores construíssem suas moradias, em conformidade com sua capacidade de consumo e necessidades familiares.

¹¹⁷ Segundo o estudo é necessário construir play-ground, muro, calçadas e portão; refazer a pintura, cuidar do jardim, limpar as bocas de lobo, colocar lajotas, mangueiras de incêndio e extintores.

Figura 12: Conjuntos habitacionais Bem Morar



Fotos: Arquivo da SHISRF

Neste conjunto o trabalho social realizado a partir de 2007 resultou na adoção de uma nova postura dos moradores. Apesar das dificuldades financeiras conseguiram reunir os recursos suficientes para fazer a pintura do edifício. À direita rachadura no conjunto do Imaruí, em 2005.

As diversas paralisações das obras no conjunto Mariquinha Brasil resultaram em depredação e no rompimento do contrato com a empresa que havia obtido o primeiro lugar no processo licitatório. A empresa alegava dificuldades para dar continuidade às obras com os recursos previstos no contrato oriundo da licitação, face às diversas paralisações e atrasos no pagamento dos valores apresentados a cada medição.

De fato, este é um dos problemas da descentralização tutelada. O governo federal descentraliza a execução, mas libera os recursos em parcelas conforme o andamento da obra, após a CAIXA aprovar a medição. São necessários vários passos até a liberação dos recursos. Primeiro a medição é aprovada pelo gestor municipal, que a encaminha para a CAIXA. Esta envia um fiscal até a obra para

conferir a medição e, quando aprovada, encaminha para o Ministério das Cidades para a liberação dos recursos. Caso não haja qualquer impeditivo – e na maioria das vezes os há – o Ministério das Cidades autoriza a CAIXA a fazer o depósito na conta do convênio e a Prefeitura faz o pagamento à empresa. A liberação de uma parcela em tempo razoável pressupõe que uma série de requisitos estejam preenchidos pelo governo federal e pelo municipal.

Dentre estes requisitos são necessários profissionais capacitados e experientes, uma fiscalização rigorosa da obra e uma equipe que prepare a documentação para encaminhar à CAIXA e ao Ministério das Cidades no tempo certo. Inês Magalhães, Secretária Nacional de Habitação, revela em seu depoimento os problemas que ocorrem quando os procedimentos não são feitos da forma correta e a tempo:

Você tem problemas de diversas ordens. Tem a capacidade gerencial dos atores. Por exemplo, se a medição não chegar no MC no dia 20, eu não consigo pagar no final do mês. Mas, o cara insiste em fazer a medição dele no dia 25. Ela só vai chegar no MC no mês seguinte. Só no MC fica 40 dias. Se o cara tiver organização mínima para assegurar que a medição seja aprovada e enviada pela CAIXA até o dia 10, eu já programo o pagamento dez dias antes. É uma questão de gerenciamento¹¹⁸.

As complexas regras do convênio exigem pessoal qualificado. Esta é uma das maiores dificuldades do gestor público municipal, tão conhecida que o convênio HBB/BID previu subprogramas de capacitação e desenvolvimento institucional, visando dotar as Prefeituras de melhores condições para planejar, gerir e executar os programas habitacionais.

Não é incomum o Ministério das Cidades aprovar a liberação dos recursos mas ficar impedido de repassá-los para a Prefeitura devido a bloqueio realizado pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do governo federal. A inclusão do nome da Prefeitura no SIAFI bloqueia o repasse dos recursos estaduais e federais, salvo os vinculados. A inclusão no SIAFI ocorre quando, por exemplo, uma secretaria municipal deixa de prestar contas de um convênio, ou atrasa o envio

¹¹⁸ Entrevista concedida a Luiz Azevedo em junho de 2008.

do Relatório de Gestão Fiscal, ou não tem a Certidão Negativa de Débitos (CND) do INSS, FGTS, Receita Federal. Os recursos ficam bloqueados até que os problemas sejam resolvidos¹¹⁹.

Há que se considerar ainda os problemas orçamentários e financeiros das duas esferas de governo. O Ministério das Cidades tem um orçamento para executar, mas os recursos financeiros nem sempre estão disponíveis para o ministério no tempo e no volume necessários. Há um permanente descompasso entre o planejado e o executado, especialmente porque a execução dos programas depende de um gestor público de outra esfera de governo, sob o qual o Ministério das Cidades tem baixa governabilidade.

Os ritmos de execução dos programas são diferenciados, com alta imprevisibilidade, pois dependem da capacidade financeira, técnica e política dos gestores públicos municipais que devem fazer a medição de forma correta e desembolsar as contrapartidas financeiras. É comum a documentação estar na mais perfeita ordem e o Ministério das Cidades não ter verba orçamentária ou financeira para fazer a liberação, face às restrições macroeconômicas, derivadas, por exemplo, das restrições impostas às despesas para produzir superávit primário.

Da mesma forma, muitas vezes o gestor municipal não tem disponibilidade orçamentária ou financeira para entrar com a contrapartida, inviabilizando a continuidade da obra. Se a empresa não tiver experiência e caixa a obra é paralisada, decorrendo deste fato problemas adicionais que inviabilizam a execução do programa.

Por fim, cabe registrar o papel da construtora contratada. Com a troca de governo (em 2005), a empresa alegou ser impossível dar continuidade às obras, argumentando que os recursos seriam insuficientes para arcar com as despesas necessárias para concluir as obras. A Prefeitura antecipou o pagamento com

¹¹⁹ Como Secretário de Governo, Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, assessor especial do prefeito e Secretário de Governo Planejamento, Orçamento e Gestão, no período entre janeiro de 2005 a 04 de janeiro de 2007, este pesquisador testemunhou inúmeras vezes o bloqueio dos repasses em decorrência da inclusão do nome da Prefeitura no SIAFI. Recorria à Controladoria da Moralidade Administrativa para verificar a origem do problema e constatava o atraso na publicação de um relatório de gestão fiscal em uma secretaria, da prestação de contas de um convênio em uma outra e tínhamos de correr para resolver o problema, do contrário os repasses ficavam bloqueados.

recursos próprios como forma de viabilizar a retomada da obra, no início de 2005, mas mesmo assim os trabalhos continuaram lentos, quando não paralisados. Parte dos candidatos às moradias, revoltados, invadiram o canteiro de obra, depredaram as casas, retirando telhado, portas, janelas e derrubando paredes.

Face ao fracasso das negociações com a empresa, a SPDU propôs o rompimento do contrato e a convocação do segundo colocado no processo licitatório¹²⁰. Muito tempo e energia foram consumidos em reuniões com a empresa, com o Ministério das Cidades, com a Procuradoria do Município até que se chegasse a um entendimento sobre qual o valor que deveria constar no contrato. De qualquer forma, os problemas voltaram a se repetir. Quando o Ministério das Cidades tinha recursos para liberar a Prefeitura estava do SIAFI ou não tinha disponível o valor da contrapartida e vice-versa. Com muito custo, 59 casas, a creche, o pequeno parque infantil e a sede da Associação de Moradores ficaram prontas e foram entregues.

Os resultados do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais, desenvolvido e aprimorado de fato durante o governo Volnei Morastoni podem ser considerados como o que de melhor foi produzido pelo convênio da PMI com o Ministério das Cidades e o BID. Os estudos constituíram-se em base fundamental para todo o processo de mobilização e negociação, envolvendo ampla representação da sociedade civil, que resultou no novo Plano Diretor. Os primeiros forneceram informações essenciais e o segundo apontou os rumos do desenvolvimento da cidade, especialmente na definição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), das políticas específicas a serem adotadas em relação a cada assentamento precário e do Marco Jurídico para ser incorporado ao Plano Diretor (PMI, 2006).

Por outro lado, os problemas na execução da obra constituíram-se em obstáculos ao desenvolvimento do trabalho social e à participação popular na

¹²⁰ As empresas do ramo de construção conhecem a baixa capacidade de gestão dos governos municipais e, geralmente, a usam a seu favor. A empresa não poderia alegar desconhecimento em sua defesa e, portanto, não tinha base legal para exigir valores acima dos estabelecidos na legislação. O rompimento foi inevitável (eu era o secretário da pasta na época), mas não resolveu o problema definitivamente. Ele voltou a se repetir e a obra está paralisada novamente, aguardando a resposta do Ministério das Cidades a um aditivo contratual.

Unidade Executora Municipal (UEM), face à revolta dos moradores com os atrasos na obra. O baixo poder de interferência dos moradores nos rumos do empreendimento, devido às rígidas regras estabelecidas para a execução da obra, constituiu-se em dificuldade adicional. As circunstâncias para o desenvolvimento do trabalho social melhoraram depois de entregues as chaves das 59 casas, da creche e da sede da Associação de Moradores. Diversas atividades educativas sobre o meio-ambiente e reuniões formativas visando a geração de renda e trabalho foram, então, realizadas.

A expectativa de que o clientelismo-assistencialista atue a favor dos beneficiados, livrando-os do pagamento das prestações se fez presente no ato de entrega das 59 casas. E, de fato, constatou-se nas entrevistas com os moradores do conjunto que estes não estavam pagando as prestações e a Prefeitura não estava cobrando. Ambos aguardavam as eleições e a conclusão das obras “para ver como fica”.

Dos objetivos previstos no PEMAS, o Plano Diretor¹²¹ foi elaborado, aprovado pelo Núcleo Gestor e pela Câmara de Vereadores. A lei complementar de zoneamento está sendo questionada por algumas ONGs, que alegam não ter ocorrido a adequada consulta popular. O conflito principal refere-se às diretrizes de desenvolvimento na Praia Brava, onde há um forte núcleo de resistência à urbanização.

A elaboração da base cartográfica foi realizada ainda no governo Bellini, tendo servido de matriz gráfica para a localização e visualização dos assentamentos precários no território. Foi utilizada ainda como subsídio nas pesquisas de caracterização dos assentamentos e na elaboração do Plano Diretor. O que não se efetivou foi o geoprocessamento, cujos recursos estavam previstos no âmbito do Programa de Modernização Administrativa e Tecnológica (PMAT) dos Setores Sociais Básicos/BNDES. O geoprocessamento teria sido uma ferramenta essencial não só nas atividades de planejamento, mas também na atualização do cadastro imobiliário – o que não ocorre desde 1971.

¹²¹ O Plano Diretor definiu princípios, objetivos, diretrizes, participação popular e macrozoneamento.

Quanto aos problemas de natureza fundiária, nos dois projetos foram identificados problemas. No Bem Morar, apenas em 2007, seis anos depois de entregues as chaves, o gestor público realizou a repactuação com os moradores e estes receberam o contrato de compra e venda¹²². A propriedade definitiva, entretanto, só será obtida ao final do pagamento das prestações previstas no contrato, com prazos variáveis, de acordo com a situação de inadimplência de cada morador.

Em junho de 2005, uma equipe do Departamento de Habitação da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano realizou um relatório sobre a situação dos conjuntos Bem Morar tendo por objetivo a

moralização dos referidos conjuntos habitacionais, parar com a venda ilegal das unidades, diagnosticar os problemas relativos à infraestrutura da obra e identificar as responsabilidades, revisar os contratos e realizar a regularização fundiária (PMI, 2005a, p. 1).

Ao comparar a relação de sorteados que receberam as chaves, com o levantamento realizado pela prefeitura, foi constatado que mais de 90% dos moradores havia parado de pagar as prestações e 59% vendido seus imóveis. Em quinze apartamentos a propriedade mudou de mão pelo menos três vezes. No recadastramento realizado pelo Departamento de Habitação 25% dos “não titulares”, ou seja, que compraram o apartamento da família sorteada, tinha renda familiar superior a três salários mínimos. Uma evidência de que, frente a um mercado imobiliário restrito e a uma postura flexível do gestor público, as unidades habitacionais dos programas voltados para populações de baixa renda acabam sendo capturadas por famílias com renda superior à prevista originalmente no projeto (PMI, 2005a).

Em continuidade ao trabalho iniciado em 2005, em junho de 2006 a Prefeitura Municipal iniciou um processo de repactuação contratual com os moradores dos conjuntos, visando regularizar a situação dos imóveis. Tal iniciativa ocorreu em

¹²² Segundo depoimentos de servidores da PMI, os moradores do Bem Morar lhes asseguraram que haviam assinado um contrato com a Prefeitura, mas não tinham cópia. Em maio de 2007, foi encontrado nos arquivos da PMI uma caixa com Termos de Sessão de Uso assinados apenas pelos moradores, portanto, sem qualquer valor legal.

virtude da inexistência de contratos assinados pela prefeitura quando da entrega das chaves; pelo fato de parcela significativa dos moradores beneficiados terem vendido os imóveis sem autorização do Conselho Municipal de Habitação, prática proibida pelas regras do programa, mas usada por 59% dos moradores; bem como em decorrência de mais de 90% dos imóveis encontrarem-se em situação de inadimplência¹²³.

Na repactuação foram aditadas parcelas acrescidas de juros, correção e multas, com vencimentos futuros, aumentando desta forma em alguns contratos o prazo do financiamento. Foi concedido aos moradores prazo de carência de três meses para o início do pagamento das parcelas.

Tabela 15 - Situação dos conjuntos Bem Morar

Itajaí, março de 2008

Itens/Conjuntos	Alfredina Macagnan	Jairo Rogero	Milton T. De Souza	Carlos A. Seara	José Pezzini	Total
Bairro	Imaruí	Cordeiros	Cidade Nova	São Vicente	Murta	-
Blocos	05	02	04	03	03	17
Apartamentos	85	25	68	51	51	280
Financiamento da CAIXA (1)	722.586	212.500	577.720	433.456	433.456	2.379.720
Contrapartida Município (1)	412.608	115.363	270.205	241.431	240.870	1.280.478
Custo por apto (1)	13.696	13.969	13.060	13.774	13.480	-
Mutuários em dia	7%	28%	6%	6%	8%	9%
Mutuários com prestações em atraso.	93%	72%	94%	94%	92%	91%
Parcelas inadimplentes	519	262	314	228	357	1.680
Contratos na procuradoria do município	47%	8%	68%	55%	33%	48%
Contratos registrados em cartório	27%	84%	7%	25%	45%	30%
Contratos não repactuados	26%	8%	25%	20%	22%	22%
Fonte: Situação atual dos conjuntos residenciais denominados "Bem Morar" - 2007-2008. PMI, 2008. (1) Desprezados os centavos. Elaboração: Luiz Azevedo.						

¹²³ Dados calculados por este pesquisador comparando o cadastro dos beneficiados com o dos moradores, em 2006.

A SHISRF realizou um novo recadastramento, escriturou e entregou a documentação para os moradores que voltaram a pagar as prestações para o Fundo Municipal de Habitação. A arrecadação mensal aumentou mais de vinte vezes. Mas, com a aproximação do ano eleitoral, a inadimplência voltou a crescer. Em março de 2008, apenas 9% dos moradores estavam em dia com suas prestações, havendo 1.680 parcelas em atraso.

Um balanço do processo de repactuação, retratado na tabela 15, indica que 48% dos contratos estavam na Procuradoria do Município para análise da repactuação, 30% já estavam repactuados e registrados em cartório e 22% não haviam sido repactuados. Parte dos que aderiram à repactuação não foram ao cartório regularizar a situação, alegando que custa muito caro¹²⁴. O valor normalmente cobrado é de R\$ 600,00, mas a prefeitura negociou com o cartório e conseguiu reduzir para R\$ 150,00 por se tratar de uma situação especial.

No Mariquinha Brasil as obras foram realizadas com verbas a fundo perdido, mas o convênio estabelece que a prefeitura deve cobrar um valor mensal e destinar os recursos para o FHIS. Foram entregues 59 das 151 casas previstas no projeto, mas o poder público ainda não iniciado a cobrança até outubro de 2008.

Os moradores afirmam que estão aguardando uma solução definitiva. Na verdade, como já foi dito, a expectativa predominante é que nada seja cobrado. Alguns alegaram que não pagavam porque os outros também não o faziam. Um morador do Bem Morar, viúva, disse que “pagava em dia, mas tinha gente com carro do ano que não pagava”¹²⁵.

Segundo Manoel Conceição de Jesus, o problema do pagamento está relacionado com a não conclusão das obras e com a ausência de firmeza na cobrança. Esta afirmação é corroborada por outros depoimentos, que vêm na

¹²⁴ Esta informação foi obtida quando das entrevistas. Um morador afirmou que aderiu ao programa de repactuação oferecido recentemente pela prefeitura, assinou o contrato mas ainda não regularizou a situação no cartório, alegando o alto custo cobrado pelo serviço. Deixou de pagar a prestação e está “aguardando uma solução”. Este caso evidencia a diferença de comportamento do morador em relação aos agentes que lhe possibilitaram o provimento da moradia. Em relação ao morador que lhe vendeu irregularmente o apartamento por R\$ 250,00 mensais tem pago regularmente as prestações. Em relação as suas obrigações para com o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, a quem deveria recolher a prestação de R\$ 98,00 não paga, na expectativa de que esta situação, o clientelismo-assistencialista resolva.

¹²⁵ Entrevista concedida a Luiz Azevedo em 2007.

postura clientelista dos gestores públicos municipais o principal motivo do não pagamento e também da comercialização.

Depoimento de um servidor público revela que ainda no governo Bellini, logo depois de constatado o crescimento da inadimplência

Nós encaminhamos para a Procuradoria Municipal e nada foi feito. Vendeu e foi denunciado, foi denunciado e nada foi feito. Os próprios moradores se preocupavam em denunciar os que vendiam. Eles queriam tudo certinho. Quando um faz e nada acontece a prática se espalha.

Outro depoimento procura evidenciar as formas distintas de comportamento assumidas pelos moradores quando a dívida é com a Prefeitura ou com a CAIXA. “Ele não está devendo para uma instituição. Ele sabe que ninguém vai cobrar, ao passo que a CAIXA toma se ele não pagar. O município não toma”¹²⁶. A postura pouco firme da Prefeitura é, por um lado, derivada do clientelismo-assistencialista e, por outro, da sensibilidade do gestor público com a situação de vulnerabilidade social de parte das famílias que vivem nestes conjuntos habitacionais.

Também nesta questão há distinções a se fazer entre os dois projetos e no interior de cada projeto. Os moradores do Bem Morar residem em seus apartamentos há mais de seis anos, a maioria sem pagar as prestações. Em dois conjuntos as relações de vizinhança estavam deterioradas, fruto do desgaste resultante dos cortes no fornecimento de água por não pagamento¹²⁷ e também devido ao consumo de drogas. Por outro lado, em outros dois, havia uma aproximação maior entre as famílias e maior apoio mútuo, que se refletia no permanente fornecimento de água e no investimento coletivo na manutenção do bloco ou do conjunto, como o Jairo Rogero, localizado em Cordeiros.

Esta situação distinta, também ficou evidente quando os moradores

¹²⁶ Em visita no final de outubro à SHISRF o servidor que acompanha o pagamento das prestações afirmou que a arrecadação voltou a cair. Segundo ele os ficaram esperando o resultado das eleições, pois cabos eleitorais do candidato Jandir Bellini teriam afirmado que não suspenderiam a necessidade do pagamento das prestações.

¹²⁷ Como muitos moradores não pagavam o condomínio o síndico, eleito por bloco, não conseguia manter o pagamento da tarifa de água em dia e o fornecimento era cortado, atingindo a todos. Isso provocava constantes conflitos entre os moradores nas assembléias, segundo os depoimentos.

apontaram as principais vantagens e desvantagens entre a vida no conjunto e a que levavam onde moravam anteriormente. As relações de vizinhança e o capital simbólico do lugar onde se vive mostraram-se muito valorizados nos depoimentos. Ao lado de afirmações que reconheceram o conjunto habitacional como um lugar melhor para se morar, tipo “aqui os vizinhos são melhores”, “o lugar anterior era mal falado”, “aqui não tem muita briga”, surgem depoimentos que revelam a fragmentação social e o individualismo no interior dos próprios conjuntos, tais como “destruíram o centro comunitário”, “o pessoal não se ajuda muito para manter tudo bonito”, “muitos não pagam o condomínio e ficamos sem água”, “o pessoal briga muito”, “tem muita separação”, “muito desentendimento”, “nas reuniões de condomínio o pessoal se pega no tapa”, “não há espírito comunitário”, “cada um cuida do seu canto, não tem muita intimidade”.

A contradição entre afirmações tão díspares são apenas aparentes. São produto de diferentes percepções sobre o isolamento social derivado da estigmatização dos conjuntos habitacionais populares e das distintas situações dos conjuntos. No trabalho de campo foi possível constatar que há diferenças significativas entre os cinco conjuntos Bem Morar, havendo em alguns relações comunitárias mais estruturadas e em outros um maior empobrecimento social derivado da desestruturação do universo familiar e da presença do consumo de drogas.

No conjunto Mariquinha Brasil duas entrevistas evidenciaram a disparidade de situação entre as famílias. Nas duas famílias a chefia é exercida pelo gênero feminino. No primeiro, uma viúva de 59 anos vive de pensão e de trabalhos eventuais (bicos), auferindo uma renda familiar de aproximadamente dois salários mínimos. No segundo, uma vendedora autônoma tem renda superior a dez salários mínimos juntamente com o trabalho de mais um morador da casa.

A viúva é natural de Itajaí, participou da ocupação no Dona Mariquinha, área onde o conjunto habitacional está sendo construído e fica orgulhosa ao falar de sua participação na “invasão”. A trajetória da vendedora é diferente. Veio de Concórdia e comprou uma casa improvisada na ocupação. Como o projeto de reurbanização previa a remoção das famílias para as casas construídas nas proximidades, passou a ter direito a uma moradia no conjunto habitacional. Conseguiu driblar os limites

estabelecidos pelo programa habitacional e assim que recebeu as chaves da moradia iniciou obras para ampliá-la¹²⁸, visando abrigar os membros da família ampliada.

A viúva ainda não conseguiu ampliar sua casa de forma a melhorar a qualidade de vida das dez pessoas que com ela vivem. Já a vendedora e sua mãe, que ocupam duas casas geminadas estão construindo nos fundos dos terrenos, com material de alvenaria do mesmo padrão do utilizado na construção das moradias, um sobrado de duas águas, com o objetivo de abrigar quatro famílias, filhos e irmãos, todos desempregados.

Esta situação distinta é identificada com mais clareza na análise da situação de trabalho dos chefes de família¹²⁹. O percentual de chefes de família empregados com carteira assinada (48%) situa-se bem acima daquele encontrado nos assentamentos precários, onde prevalece o trabalho informal, aposentados e pensionistas. Estão no mesmo emprego ou exercem o mesmo trabalho há mais de cinco anos a maioria dos que estão empregados com carteira assinada ou trabalham como autônomos.

Por outro lado, sem carteira de trabalho assinada são 48% das famílias, distribuídas entre autônomos (24%), emprego informal (8%), desempregados (8%) e aposentados e pensionistas (8%). A rotatividade no trabalho atinge 36%, trabalhadores que trocaram de emprego ou trabalho em tempo inferior a três anos.

A baixa presença de aposentados e pensionistas (12%), de mulheres como chefe de família e o elevado percentual de empregados com carteira assinada indicam que as famílias que atualmente habitam estes conjuntos encontram-se em situação melhor do que aquela constatada no trabalho elaborado pelo Instituto Êxitus (2006) sobre os assentamentos subnormais.

Em relação à profissão do chefe de família destaca-se a presença dos vendedores autônomos (20%), exercendo os demais profissões de diversos tipos,

¹²⁸ Sua casa é geminada com a da sua mãe. Quando fui realizar as entrevistas estava sendo construído nos fundos um sobrado para abrigar quatro famílias.

¹²⁹ A credibilidade da variável renda é baixíssima. Ficou evidente nas entrevistas que as pessoas procuravam esconder sua verdadeira renda, respondendo de pronto que ganhavam menos que três salários mínimos (72%), o teto para ter direito de acesso ao programa habitacional.

sendo que 80% aprenderam a habilidade na prática e apenas 20% participaram de algum curso específico. Os entrevistados têm relativa estabilidade no que fazem. Quanto à permanência do chefe de família no último emprego ou trabalho, 48% está há mais de cinco anos, 60% há mais de três anos, 64% afirma que não ficou desempregado ou sem trabalho nenhuma vez nos últimos cinco anos, 32% não trocou de emprego e 24% trocou de emprego apenas uma vez neste período. Há que se considerar, no entanto, que os autônomos estão aí contabilizados.

Estas informações, pelo menos no que se refere aos condomínios Bem Morar, demonstram a impossibilidade de se estabelecer uma relação direta entre inadimplência e instabilidade na aferição da renda. Ela é baixa, mas pelo menos para metade dos moradores não se pode falar em instabilidade.

Tabela 16: Relação entre situação de trabalho do chefe de família e o seu tempo de permanência no último emprego

Situação atual do chefe de família	Tempo de trabalho do chefe de família no último emprego ou trabalho (em anos)					TOTAL
	- de 1	1 a 3	3 a 5	+ de 5	nd	
Empregado com carteira assinada	-	12%	8%	28%	-	48%
Empregado sem carteira assinada	4%	4%	-	-	-	8%
Autônomo	-	4%	-	20%	-	24%
Negócio próprio	-	-	-	-	-	0%
Trabalhos informais	-	-	-	-	-	0%
Desempregado	4%	-	4%	-	-	8%
Aposentado ou pensionista	8%	-	-	-	4%	12%
TOTAL	16%	20%	12%	48%	4%	100%

Fonte: Entrevistas com moradores dos conjuntos Bem Morar e Mariquinha Brasil realizadas em 30/11 e 01/12/07. Elaboração: Luiz Azevedo

O mais correto seria falar em vulnerabilidade. É baixo o índice educacional, prevalecendo o trabalho manual apreendido na prática (80%). Destes, 48% têm menos de oito anos de estudo e apenas 4% tem ensino superior completo. Trata-se de uma população com poucos anos de estudo, portanto, vulnerável às mudanças em curso no mundo do trabalho, no qual a exigência de pelo menos o ensino médio

completo generaliza-se. Desta forma, a maioria depende, para manter ou encontrar emprego e trabalho, das habilidades que aprendeu na prática. Apenas 8% tem o ensino superior incompleto e 16% o ensino médio completo; 56% tem entre quatro e oito anos de estudo, ou seja, sequer concluíram o ensino fundamental¹³⁰.

Os dados socioeconômicos levantados no recadastramento realizado nos conjuntos Bem Morar, em 2005¹³¹, revelam a existência de famílias com renda maior do que a prevista no programa, mas isso não pode ser interpretado unicamente como resultado da comercialização dos apartamentos, apesar de haver evidências de que isso ocorreu. Passaram-se seis anos desde que os apartamentos foram ocupados. É possível se inferir que parte das famílias tenham melhorado sua renda¹³².

Tabela 17: Relação entre escolaridade e aprendizado da profissão

Nível escolar do chefe de família	De que forma o chefe de família aprendeu sua profissão				Acumulado
	Curso profissionalizante	Escola regular	Prática	Outro	
Analfabeto	-	-	-	-	0,00%
Menos de 4 anos de estudo	-	-	4,00%	-	4,00%
Entre 4 e 8 anos de estudo	4,00%	-	44,00%	4,00%	56,00%
Ensino fundamental completo	-	-	-	-	0,00%
Ensino médio incompleto	8,00%	-	8,00%	-	72,00%
Ensino médio completo	-	-	16,00%	-	88,00%
Ensino superior incompleto	4,00%	-	4,00%	-	96,00%
Ensino superior completo	-	-	0	-	0,00%
Não declarou	-	-	4,00%	-	100,00%
TOTAL	16,00%	0,00%	80,00%	4,00%	100,00%
Fonte: Entrevistas com moradores dos conjuntos Bem Morar e Mariquinha Brasil realizadas em 30/11 e 01/12/07. Elaboração: Luiz Azevedo					

¹³⁰ Dados da pesquisa por amostragem realizada por este pesquisador nos conjuntos Bem Morar e Mariquinha Brasil.

¹³¹ Este levantamento abrangeu 80% dos apartamentos dos conjuntos Bem Morar.

¹³² Há que se considerar o contexto de redução da desigualdade de renda, de forma mais acentuada a partir de 2001 (já apontada no capítulo 3), favorecido pelo fato de que a maioria não teve despesa nem com aluguel nem com as prestações do apartamento.

Entretanto, mesmo neste contexto, os indicadores de vulnerabilidade social ainda atingem pelo menos metade dos moradores. Poucos preenchem as condições estabelecidas por um mercado de trabalho altamente competitivo e exigente. Dentre os recadastrados, 44% tinham até o primeiro grau, 14% o segundo grau incompleto e 30% haviam completado o segundo grau. Apenas 9% estavam cursando o terceiro grau e 2% o havia completado. Dentre as 280 famílias, quarenta eram constituídas por pais (e mães) solteiros ou separados na época em que o recadastramento foi realizado (PMI, 2005a, p, 9-10).

A profissão apreendida na prática é muito valorizada pelos trabalhadores que dela falam com orgulho. A maioria (60%) considera sua profissão valorizada. Destes, dois terços não pretendem mudá-la. Dos 32% que consideram sua profissão desvalorizada, 75% gostariam de fazer outra coisa.

Por fim, no que se refere às vantagens da moradia atual em relação à anterior foram assim apontadas em ordem de citações a propriedade da casa (quem casa quer casa), a rua calçada e o fim da poeira, a qualidade da casa, a segurança e a redução de custo. Inúmeras outras vantagens foram apontadas, mas com menor número de citações.

Quanto às desvantagens foram citadas a falta de segurança, a vizinhança ruim, aumento de despesa, dentre outras de menor incidência. No geral foram apontadas sempre mais vantagens do que desvantagens. As maiores reclamações foram feitas no conjunto Bem Morar do Imaruí.

A análise da efetividade da política habitacional em Itajaí teve como foco principal neste capítulo a predominância – ainda que em crise – de uma cultura clientelista-assistencialista na cidade, formada ao longo dos anos. O clientelismo floresce junto aos setores populares que vivem em situação de vulnerabilidade, em condições miseráveis e transforma-se em uma cultura, que enfraquece e torna ainda mais dependentes a população dos favores de vereadores, gestores públicos, pastores, etc. A adoção de estilos de governos alternativos visando superar as relações de clientela, “provocaram fortes constrangimentos às práticas seletivas clientelísticas, não logrando, no entanto, sua supressão” (OLIVEIRA e SEIBEL, p. 11). Em Itajaí, um dos principais mecanismos de participação praticados pelo Partido dos Trabalhadores, o Orçamento Participativo, naufragou. Os investimentos

realizados pelo governo nos programas e obras planejados pelo poder executivo consumiram os recursos disponíveis e as prioridades apontadas nas assembleias populares não foram realizadas no prazo planejado, levando a iniciativa ao descrédito. A prática clientelista do governo anterior, a Prefeitura nos Bairros, acabou sendo adotada também pelo governo do PT. A questão habitacional, como se viu, não ocupou espaço prioritário na agenda governamental em pelo menos dez dos doze anos analisados, período no qual também constatou-se que, ao lado da cultura clientelista-assistencialista, havia uma baixa capacidade institucional da prefeitura para tratar da questão habitacional.

Neste contexto, os problemas habitacionais de Itajaí não foram incluídos como prioridade do gestor municipal, o que só veio ocorrer a partir da segunda metade do governo petista, quando foi criada a Secretaria de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária, em um cenário de altos investimentos do governo federal em saneamento e habitação por meio do PAC.

Cabe realçar ainda as dificuldades adicionais decorrentes do complexo arranjo burocrático estabelecido pela descentralização tutelada, derivado em parte de imposições fiscalizatórias do Tribunal de Contas da União, no qual excessivos mecanismos burocráticos criam enormes obstáculos para a execução dos programas, quando não os inviabilizam.

A análise dos dois programas selecionados revela que os moradores de assentamentos precários e as famílias que aguardam por uma moradia no cadastro da prefeitura não produziram fatos que resultassem na inclusão da questão habitacional como prioridade na agenda do governo municipal pelo menos durante dez anos. Motivações diversas, dentre as quais a disponibilidade de recursos federais, produziram uma mudança radical nesta situação, tendo contribuído a construção de uma nova capacidade institucional a partir do final de 2006. Novas perspectivas para o setor surgiram com o aumento significativo de investimentos em habitação em Itajaí. As obras começaram no governo petista e, certamente, deverão ter continuidade no governo progressista, face aos volumosos recursos já liberados, ao detalhado planejamento realizado e aos mecanismos institucionais criados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou explorar as razões da baixa efetividade das políticas habitacionais voltadas para os estratos sociais de baixa renda, focalizando a compreensão dos processos econômicos, sociais, políticos e culturais que dificultaram sua gestão nos moldes tradicionais. Trabalhou com a hipótese de que os projetos habitacionais não são adequados às condições objetivas das famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social, dentre as quais a renda baixa e incerta e as estruturas familiares instáveis.

Verificou, ainda, em que medida a questão habitacional ocupou espaço prioritário na agenda dos governos municipais no período estudado, analisando o número de unidades habitacionais produzidas, o estilo de governo, as características da gestão do espaço urbano, a governabilidade e a capacidade institucional do município face aos desafios do setor.

Os dados, fatos e fotos não deixam margem a dúvidas. As políticas habitacionais produziram irrisória quantidade de unidades habitacionais no período, face às necessidades. Conclui-se, portanto, que as demandas por habitação da população de baixa renda têm sido supridas pelo mercado de venda de terrenos, construção e aluguel de imóveis e pelo sistema de autoconstrução em terrenos adquiridos ou em áreas ocupadas irregularmente.

As consequências do fraco desempenho da política habitacional têm sido a coabitação, a proliferação de assentamentos precários e informais, espalhados pela cidade em áreas públicas e privadas, a existência de 8.789 domicílios inadequados, com predominância da carência de infra-estrutura e irregularidade fundiária. O déficit habitacional quantitativo gira em torno de três mil unidades¹³³, concentradas na faixa de renda familiar de até três salários mínimos. Estas são a maior evidência de que as políticas habitacionais para os estratos sociais de baixa renda não se constituíram em prioridade dos gestores municipais e de que as políticas

¹³³ A última abertura para inscrição no cadastro de candidatos a moradias na prefeitura, em 2006, fechou com 3.100 candidatos.

habitacionais não foram efetivas.

O processo de urbanização derivado do êxodo rural seguido da litoralização produziu e reproduziu a desigual ocupação do espaço urbano. Além dos assentamentos precários espalhados pela cidade, as habitações dos estratos sociais de baixa renda concentram-se na região noroeste, na margem esquerda do Rio Itajaí-Miriam. As situações de vulnerabilidade social não se restringem às famílias que vivem nos assentamentos precários, mas nestes são mais graves. Baixo grau de escolarização, trabalho precário e informal, estrutura familiar desagregada ou em estado de dispersão, participação em associações e atividades comunitárias praticamente inexistentes, descrédito em relação à política e aos políticos são as principais características desses assentamentos, agravadas em alguns casos pela presença e controle do tráfico de drogas.

Contexto que favoreceu o florescimento do clientelismo-assistencialista, que filtra as demandas sociais e as subordina aos interesses e às conveniências de vereadores e gestores públicos, ao mesmo tempo que se constitui em obstáculo para uma gestão democrática e participativa da cidade. A agenda clientelista é forjada e negociada em arenas restritas, por fora da agenda pública. Situação absolutamente distinta da vivenciada no período entre 1983 e 1996, quando as ocupações de terrenos e conjuntos habitacionais contavam com o protagonismo do Centro de Defesa dos Direitos Humanos, das pastorais e do ativismo partidário. As ações coletivas explicitavam a legitimidade (ou não) das reivindicações e das ações desenvolvidas e, ao ocupar espaço na agenda pública, forçavam a inclusão do problema dentre as prioridades dos poderes constituídos.

Os processos de luta pela moradia, por meio das ocupações coletivas, resultaram na permanência das famílias nas casas ocupadas ou na conquista de lotes para autoconstrução. A organização popular restringia mas não impedia novas ocupações, produto de iniciativas individuais, muitas vezes incentivadas por vereadores. A troca de favores e a cultura da doação foi muito forte entre as famílias de baixa renda e o poder público. O clientelismo baseado na doação de lotes predominou até que a crescente valorização e o esgotamento dos terrenos para desapropriação limitou sua abrangência. Mas teve continuidade com a entrega das cestas básicas, que possibilitavam um contato mensal entre o gestor público e o

cliente¹³⁴ e com o uso privado de equipamentos e máquinas da prefeitura para aterrar e limpar lotes.

A cultura clientelista-assistencialista ficou evidente nos dois projetos analisados. A hipótese da inadequação do projeto derivada da renda baixa e incerta não se confirmou para pelo menos metade dos moradores atuais dos conjuntos Bem Morar, os quais trabalham como assalariados com carteira assinada e estão há mais de cinco anos no mesmo trabalho. A renda é baixa mas não é instável e não justifica a inadimplência desta parcela de mutuários. As motivações são diversas e distintas. É possível afirmar, no entanto, que dentre elas estão o justo descontentamento com a displicência do gestor público diante dos problemas verificados na construção dos blocos de apartamentos e as relações clientelistas-assistencialistas, evidenciadas pela convivência do gestor público com o não pagamento, que se generalizou. Também no conjunto Mariquinha Brasil foi constatado que parcela significativa dos moradores podem contribuir de alguma forma com o Fundo de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária. A prova irrefutável deste fato é que poucos meses depois de entregues as chaves obras de ampliação em alvenaria já tinham sido realizadas em mais de 1/3 das casas. Uma evidência de que ao invés de construir, talvez o mais adequado teria sido disponibilizar lotes urbanizados, fornecer assistência técnica e ajudar na compra de material. É provável que o resultado seria mais adequado às necessidades e condições das famílias.

Distinta é a situação das famílias cuja renda, além de baixa, sofre com a instabilidade no trabalho e na convivência familiar, constatada em cerca de metade dos habitantes dos conjuntos e em mais de 70% dos moradores de assentamentos precários. O principal objetivo declarado por estas famílias é fugir do aluguel, ou seja, de uma despesa mensal fixa. A autoconstrução em assentamentos precários é a alternativa encontrada para alcançar este objetivo. E o baixo número de moradores destas localidades inscritos no cadastro de candidatos a uma moradia dos programas habitacionais da prefeitura evidencia a inadequação dos programas.

A pesquisa confirmou que parcela das famílias de pelo menos dois dos cinco

¹³⁴ A substituição da cesta básica, também conhecida como sacolão, pelo cartão cidadão no governo Volnei Morastoni provocou uma ruptura nesta relação de favor cotidiana entre o gestor público e as famílias de baixa renda.

conjuntos Bem Morar não pagavam sequer as despesas mensais de condomínio, sujeitando todos os moradores ao corte do fornecimento de água. Neste contexto, o financiamento de projetos habitacionais por meio de contratos de longo (e médio) prazo é incompatível com a instabilidade e a incerteza que predominam no cotidiano destas famílias.

O predomínio de relações informais e instáveis nos assentamentos precários facilita a compra, venda e troca de moradias. As famílias buscam se fixar nas localidades que lhes oferecem melhores condições, propiciadas pela proximidade das ofertas de trabalho ou pela reciprocidade e apoio mútuo de familiares e vizinhos.

Não é de se estranhar que 59% das famílias dos conjuntos Bem Morar tenham vendido seus apartamentos em desacordo com as regras estabelecidas pelo programa. De um lado, necessidades objetivas forçavam a venda ou troca do local de moradia, de outro, sabia-se que nenhuma medida enérgica seria tomada pela administração pública.

Situação similar ocorreu no Mariquinha Brasil, um projeto mais integrado, que não se limitou à provisão de moradias. Também neste caso há um misto de displicência e clientelismo-assistencialista no âmbito político e insuficiente estrutura institucional e capacitação técnica para assegurar eficiência na gestão do projeto. A obra inacabada e paralisada depois de oito anos é a maior evidência do fracasso da iniciativa. Problemas derivados do complexo arranjo institucional, da excessiva burocracia e da baixa capacidade institucional para gerenciar o projeto se agravaram com o espaço secundário ocupado pela questão habitacional na agenda dos governos durante dez dos doze anos. Trata-se de um projeto complexo que exige equipes com experiência técnica e capacitadas para interpretar as necessidades e carências das famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social. Os técnicos da CAIXA não estão preparados para este tipo de trabalho e tampouco a prefeitura, que conta apenas com a experiência das assistentes sociais.

A conclusão nestes dois casos é que ao lado da inadequação dos projetos às condições e necessidades das famílias de renda baixa e incerta, que vivem em situação de vulnerabilidade social, constituíram-se como dificuldades adicionais o clientelismo-assistencialista e a baixa capacidade institucional da prefeitura para tratar da questão habitacional.

A mudança radical verificada no tratamento dos problemas habitacionais em Itajaí ocorreu quando o governo decidiu incluir a questão da moradia entre suas prioridades, promovendo uma melhoria significativa da capacidade institucional da prefeitura. A criação da secretaria específica, com estrutura material e de pessoal, bem como a contratação de assessorias, especialmente a CAAP, propiciaram uma mudança qualitativa, que resultou na elaboração participativa da política habitacional.

O maior acerto da política habitacional adotada a partir de 2007 está no seu caráter integrado às outras políticas públicas e às demais secretarias do município, à compreensão de que a problemática habitacional não se resume à provisão de moradias, mas deve ser tratada no contexto dos problemas urbanos, contemplando inclusive políticas públicas voltadas para enfrentar as situações de vulnerabilidade social. Dentre os principais fatores que favoreceram esta mudança radical está a prioridade concedida pelo governo federal ao saneamento básico e à questão habitacional, ao destinar volumosos recursos no PAC a serem executados de forma descentralizada pelos municípios, por meio de convênio.

Esta pesquisa demonstrou que fatores estruturais produzem e reproduzem a desigualdade sócio-espacial, expressa na desigual ocupação e uso do espaço urbano. A atualização da legislação municipal aos dispositivos do Estatuto das Cidades mais de cinco anos depois de sua aprovação no Congresso Nacional é uma prova de que a legislação urbana desatualizada e a estrutura institucional insuficiente são funcionais ao estilo de governo clientelista-assistencialista.

Aos avanços na capacidade institucional deve corresponder um melhor aproveitamento do potencial de arrecadação, para que o município tenha como honrar as contrapartidas aos projetos em andamento e capacidade de realizar novos investimentos no setor habitacional. O georeferenciamento, ainda não realizado, é necessário para que se faça a atualização do cadastro imobiliário e a atualização dos valores do IPTU, no contexto de uma reforma que melhore a arrecadação e promova a justiça tributária. Neste sentido, a atualização do código de postura e a reestruturação do setor de fiscalização são essenciais para que haja um controle urbano eficiente.

Os programas habitacionais devem, a partir de uma maior diversidade de

tipologias, assegurar ao gestor local maior flexibilidade na execução, de forma que por meio da participação ativa das famílias se possa produzir moradias mais adequadas às suas necessidades e capacidade de pagamento. A provisão de moradias para a população de baixa renda deve ser altamente subsidiada, contemplando uma pequena participação financeira do beneficiado. Às famílias com grau elevado de vulnerabilidade a contrapartida deve ser semelhante às do programa Bolsa Família, tais como a colocação dos filhos na escola, participação em cursos profissionalizantes, dentre outras iniciativas adequadas a cada situação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANJOS, Francisco Antonio dos (1999). **Análise da produção do espaço da periferia oeste de Itajaí-SC**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Geociências da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC.

ARRETCHE, Marta (coord) [2007]. **Capacidades Administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades/Centro de Estudos da Metrópole/ Cebrap. Disponível no site <www.centrodametropole.org.br>. Acessado em 06.10.2008.

AZEVEDO, Sérgio (2007). Estratégias de Gestão. In: **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades/Governo Federal, Brasil, p. 76-90.

BLAY, Eva Alterman (1978). Habitação: A política e o habitante. In: BLAY, Eva Alterman. **A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1978.

BONDUKI, Nabil (2004). **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. 4ª ed. São Paulo:

BOURDIEU, Pierre (1998). **O poder simbólico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BOURDIEU, Pierre (2000). **As estruturas sociais da economia**. Lisboa: Instituto Piaget.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES (2005). Política Nacional de Habitação. **Cadernos Midades Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES (2006). Política Nacional de Habitação. **Cadernos Midades Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES (2007). Política Nacional de Habitação. **Cadernos Midades Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades.

CAMPOS, André et al. (2004). Dinâmica e manifestação territorial. **Atlas da Exclusão Social**. V. 2, 2ª edição. São Paulo: Cortez.

CARDOSO, Adauto L. (2007). Contextualização/Caracterização. In: **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades/Governo Federal, Brasil, p. 12-44.

CARDOSO, Adauto L. E QUEIROZ RIBEIRO, Luiz César (2002). Os municípios e as políticas habitacionais. In: ABIKO, Alex K. E ORNSTEIN, Sheila W. **Inserção Urbana**

e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social, p. 14-33. São Paulo: FAUUSP, 2002 (Coletânea Habitare/FINEP)

CARDOSO, Adauto L. ; ABIKO, Alex K. (2006). **Procedimentos de Gestão Habitacional para População de Baixa Renda**. Coleção Habitare, v. 5., p. 4-11. Porto Alegre: ANTAC.

CDDH, Centro de Defesa dos Direitos Humanos (1986). Relatórios mensais de avaliação. Itajaí: mimeo.

FERNANDES, Florestan (1981). **A revolução burguesa no Brasil**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

FREY, Klaus (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, junho.

FJP, Fundação João Pinheiro (2004). **Déficit Habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas**. Disponível em <www.fjp.mg.gov.br>. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Ministério das Cidades, 2004. Acessado em 20.08.2007.

FJP, Fundação João Pinheiro (2006a). **Déficit Habitacional no Brasil, 2005**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Secretaria Nacional da Habitação / Ministério das Cidades / Brasil.

FJP, Fundação João Pinheiro (2006b). **Déficit Habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas**. 2ª. Edição. Brasília: Fundação João Pinheiro/Secretaria Nacional da Habitação / Ministério das Cidades / Brasil.

FRANÇA, Franciney (2007). Saneamento e habitação na ordem do dia. In: LIDERANÇA DO PT NO SENADO FEDERAL. Subsídios preparado pela assessoria. Brasília: mimeo.

GOHN, Maria da Glória (1991). **Movimentos sociais e as lutas pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola.

GONÇALVES, Reinaldo (1999). Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, Ivo (org.) **O desmonte da nação**. Editora Vozes, Petrópolis.

IANNI, Octavio (1989). **Estado e capitalismo**. 2ª. ed. Revista e ampliada. São Paulo: Editora Brasiliense.

INSTITUTO ÊXITUS (2006). **Hierarquização dos assentamentos subnormais do Município**: fase de implementação do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS. Itajaí: Prefeitura Municipal de Itajaí/BID, maio de 2006.

KOWARICK, Lucio (1979). **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

KOWARICK, Lucio (2004). Exclusão X Vulnerabilidade. **Espaços e Debates**, v. 24, n. 45, p. 96-97. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos.

- LANNOY, Camilo Pablo de (2006). **O descompasso das políticas públicas para a solução do déficit habitacional**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB.
- LEFEBVRE, Henri (2001). **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARICATO, Ermínia (2007). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In Arantes, Otilia et all. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. 4ª. Ed.. Petrópolis, RJ: Vozes.
- MARICATO, Ermínia (2008). **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3ª. Ed.. Petrópolis, RJ: Vozes.
- MARQUES, Eduardo (Coord.) (2007). **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP/Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades. Disponível em <www.centrodametropole.org.br>. Acessado em 18/05/2008.
- MARTINS, Jeová Dias (2006). **As regras da metrópole: Campo Urbanístico e Ordem Social na Região Metropolitana de São Paulo**. Tese de Doutorado. Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, DF: UNB.
- MATUS, Carlos (2005). **Teoria do Jogo Social**. São Paulo: FUNDAP.
- MATUS, Carlos (1987). Adiós, señor presidente. Planificación, Antiplanificación y Gobierno. Caracas, Venezuela: Pomaire/Ensaio.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (2008). Projetos de Investimento Público. Site: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/ppi.asp>>. Acessado em 12/11/2008.
- OLIVEIRA, Francisco de (2000). A ilusão do Estado Brasileiro. **Revista Teoria e Debate**, p. 33, abr/maio/jun.
- PETTA, Nicolina Luiza de. (1995) A fábrica e a cidade até 1930. Série **A vida no tempo da fábrica**, 8ª edição. São Paulo: Atual.
- LYRA VAZ (2006). A política habitacional de interesse social e o programa de regularização fundiária sustentável do município de Itajaí. Itajaí: CAAP, Centro de Assessoria a Autogestão Popular.
- PMI, Prefeitura Municipal de Itajaí (2002). **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS)**. Itajaí: PMI/Programa Habitar Brasil/BID.
- PMI, Prefeitura Municipal de Itajaí (2005). **Planilha de Carências**. 2ª versão. Itajaí: Prefeitura Municipal de Itajaí /Secretaria de Governo/Coordenadoria do Orçamento Participativo.
- PMI, Prefeitura Municipal de Itajaí (2005a). **Relatório Social do Programa de Moralização do Bem Morar**. Itajaí: Prefeitura Municipal de Itajaí /SPDU/Departamento de Habitação Popular, junho.

PMI, Prefeitura Municipal de Itajaí (2005b). **Projeto de Elaboração do Plano Diretor de Itajaí: leitura da cidade**. Itajaí: Prefeitura Municipal de Itajaí / SPDU / Universidade do Vale do Itajaí.

PMI, Prefeitura Municipal de Itajaí (2006). **Plano Diretor: Definição de Zeis em Itajaí**. Itajaí: Prefeitura Municipal de Itajaí/Ministério das Cidades/BID.

PMI, Prefeitura Municipal de Itajaí (2007). **Plano de Regularização Fundiária Municipal**. Itajaí: Prefeitura Municipal de Itajaí/SHISRF. Mimeo, novembro.

PMI, Prefeitura Municipal de Itajaí (2008). **Situação atual dos conjuntos residenciais denominados “Bem Morar”**. Itajaí: Prefeitura Municipal de Itajaí /SHISRF, junho.

PRÉTECEILLE, Edmond (2004). A construção social da segregação urbana: convergências e divergências. In: Segregações urbanas. **Revista Espaços e Debates**, v. 24, n. 45, p. 11-23. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 2004.

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz César de (1997). **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira - IPPUR, UFRJ/FASE, 1997.

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz C. (2007) Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira. Dossiê cidade e sociedade. **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, Brasília, set./dez. 2007. Disponível em <<<http://www.scielo.br>>>. Acessado em 13 de junho de 2008.

RAMOS, Lauro e VIEIRA, Maria Lucia (2001). **Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes**. Brasília:

REISER, Ana Cristina (2005). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Urbano: um estudo de caso sobre a periferia oeste de Itajaí**. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade do Vale de Itajaí. Itajaí.

SANTOS, Milton (1993). **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SCHUCH, Oswaldo (2005). **Ocupação informal no Imaruí: abordagem socioambiental para formulação de Política Pública**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí.

SEIBEL, Erni. J. (2006). Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, n. 39, p. 135-145.

SENNETT, Richard. (2000). **A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. 4ª. Ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record.

SILVA JR. Wilsonn (2006) **O mapa da exclusão/inclusão social: uma contribuição metodológica a partir da análise crítica de sua implementação na**

cidade de Itajaí-SC em 2005. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. Ponta Grossa: Universidade Federal de Ponta Grossa.

SINGER, Paul (1973). **Economia política da urbanização.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.

SINGER, Paul (1981). A repartição da renda, de década em década. In **Cadernos PUC**, Economia nº 7, EDUC, Cortez Editora. São Paulo: 1981

SOUZA, Jessé (2003). *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica.* Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003

SOUZA, Leda Mara (2005a). **Análise comparativa das políticas habitacionais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.** Dissertação (Mestrado profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas) – Centro de Educação de Ciências Jurídicas, políticas e Sociais da Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí: Univali.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2005). *ABC do desenvolvimento urbano.* 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

VAZ, Lilian Fessler (1991). Moradia em Tempos Modernos. In: PIQUET, Rosélia e TORRES RIBEIRO, Ana Clara. *Brasil, Território da Desigualdade: descaminhos da modernização.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Fundação Universitária José Bonifácio.

VALLADARES, Lícia (1985). Políticas alternativas de habitação popular: um vôo sobre a literatura internacional. Espaço & Debates n. 16. São Paulo: Cortez Editora.

VILLAÇA, Flávio (2004). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Sueli et al.(org.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

APÊNDICE

Roteiro básico aplicado nas entrevistas

1. Nome
2. Idade:
3. Telefone
4. Por que Itajaí tem hoje 28 assentamentos subnormais?
5. Quais as principais causas do surgimento e crescimento dos assentamentos subnormais?
6. Por que a prefeitura não conseguiu impedir a ocupação irregular?
7. Quando ocorreram os principais fluxos migratórios para Itajaí e qual a motivação?
8. Quais programas habitacionais públicos para baixa renda o governo implantou?
9. Como você avalia esses programas?
10. Qual a principal razão da inadimplência nos conjuntos habitacionais de baixa renda?
11. A inadimplência atinge também os loteamentos privados para baixa renda?
12. Por que da comercialização irregular de apartamentos no Bem Morar?
13. Como tem sido a participação dos estratos sociais de baixa renda na discussão e nas decisões relativas aos projetos habitacionais?
14. Há relações clientelistas nestes programas? Como?
15. Como você avalia o desempenho da prefeitura na área habitacional?
16. Quais foram as principais intervenções urbanas realizadas pela Prefeitura em Itajaí nos últimos 20 anos?
17. Qual a interferência destas intervenções no direcionamento da ocupação da malha urbana em Itajaí?

Questionário Aplicado na pesquisa

1. Conjunto habitacional:
2. O entrevistado é do sexo:
 1. () M - Masculino
 2. () F – Feminino
3. Idade do entrevistado:
4. Qual é a sua cor?¹
5. Você é descendente de etnia? ²
6. Quantas famílias vivem no imóvel?
7. Quantos membros têm a família beneficiada:
8. Quantos membros na família obtêm renda regular por meio de qualquer trabalho?
9. O chefe da família beneficiada é natural:
 1. () de Itajaí
 2. () de outro município de Santa Catarina. Qual:
 3. () de um município do Paraná: Qual?
 4. () de um município de outro Estado. Qual?
 5. () De outro país. Qual?
10. Quem é o chefe da família (o principal provedor)?
 1. () O marido
 2. () A mulher
 3. () Avós
 4. () Filhos
 5. () Netos
 6. () Outros
11. O chefe de família trabalha como:
 1. () Empregado com carteira assinada
 2. () Empregado sem carteira
 3. () Autônomo
 4. () Dono de negócio próprio.

- 5. ☐ Fazendo trabalhos informais
 - 6. ☐ Encontra-se desempregado
12. Profissão do chefe de família:
13. Tempo de trabalho do chefe de família (no último tipo de trabalho ou emprego)?
- 1. ☐ Menos de um ano
 - 2. ☐ Um a três anos
 - 3. ☐ Três a cinco anos
 - 4. ☐ Acima de cinco
14. Quantas vezes o chefe de família ficou desempregado nos últimos cinco anos?
- 1. ☐ Nenhuma vez
 - 2. ☐ Uma vez
 - 3. ☐ Duas a três vezes
 - 4. ☐ Quatro a cinco vezes
 - 5. ☐ Mais de cinco vezes
15. Quantas vezes o chefe de família trocou de emprego ou trabalho desde que mora aqui (últimos cinco anos)?
- 1. ☐ Nenhuma vez
 - 2. ☐ Uma vez
 - 3. ☐ Duas vezes
 - 4. ☐ Três vezes
 - 5. ☐ Quatro vezes
 - 6. ☐ Cinco ou mais vezes
16. De que forma o chefe de família aprendeu a sua profissão?
- 1. ☐ Curso de ensino profissionalizante
 - 2. ☐ Aprendeu na escola regular
 - 3. ☐ Aprendeu a habilidade na prática
17. O chefe de família é:
- 1. ☐ Analfabeto
 - 2. ☐ Tem menos de quatro anos de estudo
 - 3. ☐ Tem entre quatro e oito anos de estudo
 - 4. ☐ Tem o ensino fundamental completo
 - 5. ☐ Tem o ensino médio incompleto

6. ☐ Tem o ensino médio completo
 7. ☐ Tem ensino superior incompleto
 8. ☐ Tem ensino superior completo
18. Você considera a sua profissão:
1. ☐ Valorizada.
 2. ☐ Desvalorizada
 3. ☐ Não sabe
19. Você pretende mudar de profissão?
1. ☐ Sim.
 2. ☐ Não
 3. ☐ Não sabe
20. Quando a família tem necessidade você procura ajuda:
1. ☐ de parentes da família
 2. ☐ dos vizinhos
 3. ☐ de membros da igreja que participa
 4. ☐ de organização comunitária
 5. ☐ de políticos
 6. ☐ Não procuro ajuda
21. Onde morava antes de mudar para o conjunto habitacional?
1. ☐ Em assentamento irregular
 2. ☐ Na casa de parentes ou amigos
 3. ☐ Pagava aluguel
 4. ☐ Veio de outro município
 5. ☐ Outro
22. Como sua família conseguiu ser incluída na lista do programa habitacional?
1. ☐ Sorteio
 2. ☐ Indicação de algum político
 3. ☐ Foi contemplada na ordem da lista da prefeitura
 4. ☐ Outro
 5. ☐ Não sabe
23. Que dificuldades vocês encontraram para se inscrever no programa?
1. ☐ Comprovar a renda exigida

2. ☐ Apresentar os demais documentos exigidos
3. ☐ Comprovar residência no tempo exigido no município
4. ☐ Outro
5. ☐ Nenhuma

24. Você participa de alguma associação?

1. ☐ Sim. Qual?
2. ☐ Não.

25. Qual é a sua religião?

1. ☐ Católica
2. ☐ Evangélica
3. ☐ Testemunha de Jeová
4. ☐ Espírita
5. ☐ Umbanda/candomblé
6. ☐ Judaica
7. ☐ Outras
8. ☐ Sem religião

26. Você participa das atividades organizadas pela igreja?

1. ☐ Ativamente
2. ☐ Esporadicamente
3. ☐ Não participo

27. Esse lugar é?

1. ☐ Bom de morar.
2. ☐ Ruim de morar.
3. ☐ Horrível para morar.
4. ☐ Ótimo para morar.
5. ☐ Não Sabe

28. Qual é a situação atual de vocês?

1. ☐ Ainda estão pagando as prestações.
2. ☐ Terminaram de pagar mas ainda não receberam o título de posse
3. ☐ Já receberam o título de propriedade
4. ☐ Deixaram de pagar as prestações e aguardam uma solução
5. ☐ Não está pagando porque gente da prefeitura prometeu não cobrar

6. ☐ Outro

29. Qual é a renda familiar mensal³:

1. ☐ Até um salário mínimo(R\$ 380,00)
2. ☐ De um até dois salário mínimos (R\$ 381,00 a 760,00)
3. ☐ De dois a até três salários mínimos (R\$ 761,00 a 1.140,00)
4. ☐ De três até cinco salários mínimos (R\$ 1.141,00 a 1.520,00)
5. ☐ De cinco a dez salários mínimos (R\$ 1.521,00 a 1.900,00)
6. ☐ Mais de dez salários mínimos (R\$ 1901,00 a)

30. O valor da prestação do imóvel corresponde a⁴:

1. ☐ Até 15% da renda média da família
2. ☐ Entre 15% e 30% da renda média da família
3. ☐ Mais de 30% da renda média da família
4. ☐ A família já terminou ou não tem prestação a pagar

31. A família já recebeu a planta do imóvel aprovada pela prefeitura?⁵

1. ☐ Sim
2. ☐ Não
3. ☐ Não sabe

32. Vocês já receberam o habite-se?⁶

1. ☐ Sim
2. ☐ Não
3. ☐ Não sabe

33. A moradia tem instalação sanitária para uso exclusivo da família?

1. ☐ Sim
2. ☐ Não

34. O imóvel assegura privacidade da família em relação aos vizinhos?

1. ☐ Sim
2. ☐ Não

35. Cada dormitório abriga no máximo dois adultos ou dois adultos e uma criança?

1. ☐ Sim
2. ☐ Não

36. Foram realizadas ampliações para atender as necessidades da família?(só para Mariquinha)

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

37. As ampliações do imóvel foram feitas: (só para Mariquinha)

1. ☐ Com material no mesmo padrão do utilizado na construção

2. ☐ Com material em padrão inferior ao utilizado na construção

3. ☐ Com material em padrão superior ao utilizado na construção

4. ☐ Não sabe

38. Todos equipamentos previstos no projeto foram construídos?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

3. ☐ Não sabe

39. Como você avalia a qualidade da construção do imóvel?

1. ☐ Ótima

2. ☐ Boa

3. ☐ Ruim

4. ☐ Péssima

5. ☐ Não sabe avaliar

40. A acessibilidade ao imóvel é adequada a todos os membros da família?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

3. ☐ Não sabe

41. Tem creche pública nas proximidades do conjunto habitacional?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

42. Em caso positivo, alguma criança da família deixou de ser atendida por falta de vaga na creche?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

43. Tem escola pública de ensino fundamental nas proximidades do conjunto habitacional?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

44. Em caso positivo, alguma criança da família deixou de ser atendida por falta de vaga na escola de ensino fundamental?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

45. Tem posto de saúde próximo ao conjunto habitacional?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

46. Tem coleta de lixo convencional periódico (pelo menos três vezes por semana) nas proximidades da residência?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

47. Tem coleta de lixo reciclável periódica (pelo menos uma vez por semana) nas proximidades da residência?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

48. Tem acesso a transporte público regular nas proximidades da residência?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

49. A localização do imóvel é compatível com o exercício da profissão dos membros da família que trabalham?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

50. A mudança da família para o conjunto habitacional facilitou a compra a prazo no comércio?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

51. A mudança da família para o conjunto habitacional facilitou a obtenção de emprego?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

52. A mudança da família para o conjunto habitacional facilitou a relação com os vizinhos?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

53. A mudança da família para o conjunto habitacional facilitou as condições de segurança da família?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

54. A prefeitura tem realizado ações comunitárias sistemáticas com os moradores?

1. ☐ Sim

2. ☐ Não

55. Quanto à moradia anterior:

1. ☐ Vocês ocuparam o terreno e construíram

2. ☐ Vocês compraram

3. ☐ Vocês pagavam aluguel

4. ☐ Outro

56. Quais são as vantagens e desvantagens da moradia atual em relação à anterior?

1 Questão prejudicada.

2 Idem

3 Ficou evidente nas respostas a esta questão que as pessoas preocupavam-se em dizer que a renda era inferior a três salários mínimos.

4 Questão prejudicada. No momento da entrevista já sabia que a prestação era de R\$ 98,00. Não havia como calcular o percentual face à resposta anterior ser por faixa salarial. Insistir na informação do valor preciso da renda não se mostrou adequado, face ao desconforto demonstrado quando da resposta anterior. As pessoas não queriam informar a renda receosas de que isto pudesse prejudicá-las, face às regras do programa.

5 Questão prejudicada, pois o entrevistador já sabia que isso não havia ocorrido.

6 Idem.